

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA

CONSTITUTION IRLANDAISE

D'APRÈS

le **HOME RULE BILL** de 1912

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 Décembre 1912, à 4 heure et demie

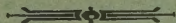
PAR

Georges LECARPENTIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : **M. CHAVEGRIN**

Suffragants { **MM. ESMEIN**
GEOUFFRE de LAPRADELLE



PARIS

LIBRAIRIE DES SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES

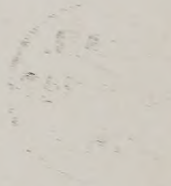
Marcel RIVIÈRE

31, RUE JACOB, 31 — PARIS

1912

THÈSE
DE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA
CONSTITUTION IRLANDAISE

D'APRÈS

le **HOME RULE BILL** de 1912

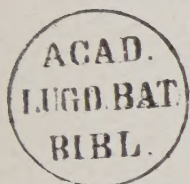
THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 Décembre 1912, à 4 heure et demie

PAR

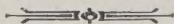
Georges LECARPENTIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL



Président : M. CHAVEGRIN

Suffragants { MM. ESMEIN
GEOUFFRE de LAPRADELLE



PARIS

LIBRAIRIE DES SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES

Marcel RIVIÈRE

31, RUE JACOB, 31 — PARIS

—
1912

BIBLIOGRAPHIE

A. — *Documents*

- a) Lois. — An Act for the Union of Great Britain and Ireland (2 juillet 1800).
- b) Bills. —
 - 1° A bill to amend the provision for the future Government of Ireland (1886).
 - 2° A bill intituled An act to amend the provision for the Government of Ireland (1893).
 - 3° A bill to provide for the Establishment and functions of an Administrative Council in Ireland and for other purposes connected therewith (1907).
 - 4° A bill to amend the provision for the Government of Ireland (1912).
- c) Rapports. — 1° Final Report by Her Majesty's Commissioners appointed to inquire into the Financial Relations between Great Britain and Ireland (1896).

2° Report by the Committee on Irish Finance (1912).

3° Government of Ireland Bill : Outline of financial provisions (1912).

d) Parliamentary Debates. — Discussion en première et deuxième lectures et premières séances en comité de la discussion du bill to amend the provision for the Government of Ireland (1912).

Volume 36 ; n° 38. — Volume 37 ; n°s 40, 41, 51, 52, 53.
— Volume 38 ; n°s 55, 56, 57, 58. — Volume 39 ;
n°s 73, 75, 78, 79. — Volume 40 ; n°s 87, 88, 89.

B). — *Ouvrages*

BEAUMONT (Gustave de). — L'Irlande sociale, politique et religieuse, 1840.

DUBOIS (L. Paul). — L'Irlande contemporaine et la Question Irlandaise. Paris, Plon, 1907.

DUNRAVEN. — The outlook in Ireland. Londres, Murray 1907.

LAWRENCE LOWELL. — Le Gouvernement de l'Angleterre, 2 vol., traduction Merinex. Giard et Brière, 1910.

J. HOCKING. — Is Home Rule Rome Rule? Londres, Ward, 1912.

LECKY. — History of Ireland in the Eighteenth Century.

MAISONNIER ET LECARPENTIER. — L'Irlande et le Home Rule. Paris, Rivière, 1912.

PERRAUD. — Etudes sur l'Irlande contemporaine. Paris, 1862.

REDMOND. — Discours.

RUSSELL T. W. — Ireland and Empire. Londres, 1901.

C. — *Articles*

Divers articles des principales revues britanniques, indication en note.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

POSITION DU SUJET

La question d'Irlande se présente au monde sous deux aspects alternatifs, tantôt comme une question économique (question agraire), tantôt comme une question politique. Ce second aspect du problème irlandais est aujourd'hui dénommé question du Home Rule, c'est la question des relations politiques de l'Irlande avec la Grande Bretagne, des changements que l'Irlande y veut voir apporter et de ceux auxquels, prochainement sans doute, l'Angleterre enfin consentira.

Mais d'abord que signifie le nom de Home Rule, quel est le sens de ce mot ? Il est à peu près synonyme en anglais de « self government », quoique d'ailleurs pas entièrement, et il n'a pas d'équivalent dans notre langue ; la meilleure traduction française qu'on en puisse donner est la traduction littérale : « la loi chez soi ». C'est sans doute à son sens vague qu'il dut sa fortune soudaine, et il fut adopté grâce à son imprécision par

tous les partis irlandais. Les extrémistes qui rêvent d'une Irlande prenant sa place comme état indépendant sur la carte politique de l'Europe, sous forme d'une République Irlandaise, ceux qui consentent à l'union personnelle sous une même couronne de l'Irlande et de la Grande Bretagne, mais qui entendent effacer jusqu'à la dernière ligne l'Acte d'Union et veulent voir revenir leur patrie aux jours du parlement de Grattan, ceux qui, plus modérés, ne réclament que l'autonomie de l'Irlande en matière de politique intérieure et se contenteraient d'un parlement subordonné au parlement de l'Empire Britannique, voire même certains anglais partisans de mesures efficaces de décentralisation administrative et financière pour chacun des trois royaumes peuvent se dire, sans contre sens, partisans du Home Rule pour l'Irlande.

Nous entendons faire ici une étude d'histoire et de droit constitutionnels, en prenant pour centre de notre sujet, le texte du Home Rule Bill Irlandais actuellement en discussion au Parlement de Westminster. Nous le comparerons aux deux Home Rule Bills de Gladstone, nous montrerons ainsi l'évolution du problème politique irlandais, et nous nous efforcerons d'établir le véritable caractère de la constitution que l'Angleterre prépare à l'usage de l'Irlande. Mais nous ne pouvons aborder ce sujet complexe sans avoir retracé à grands traits l'histoire politique et constitutionnelle de l'Irlande jusqu'à ce jour, et sans avoir exposé impartialement

les arguments favorables et les arguments contraires à l'octroi du Home Rule à l'Irlande. Nous concluons notre travail en montrant à quelles conditions le Home Rule sera possible et efficace.

CHAPITRE I

ESQUISSE DE L'HISTOIRE DE L'IRLANDE JUSQU'AU DÉBUT DE LA CAMPAGNE DU HOME RULE

L'Irlande ne demande pas le Home Rule comme une faveur, elle le revendique comme un droit national. « *Ireland a nation* », tel est le cri de ralliement des Irlandais ; et, que l'on se place au point de vue du droit naturel ou du droit historique, il apparaît que cette revendication est légitime et bien fondée.

*
* *

L'Irlande est une île ; à l'origine de l'histoire le peuple qui l'habitait appartenait tout entier à la même race, la race celtique, et sa civilisation se développa librement pendant plusieurs siècles en dehors de toute influence étrangère. Son génie était si puissant qu' aussitôt après sa conversion au catholicisme l'Irlande, malgré sa situation géographique excentrique, devint le guide intellectuel de l'Europe pendant trois siècles (du ^{vi}^e au ^{viii}^e). Les invasions danoises du ^{ix}^e et du ^x^e siè-

cle ne réussirent pas à implanter en Irlande des hommes d'une autre race ; et les immigrations volontaires ou les plantations d'office d'anglo-normands, du XII^e à la fin du XV^e siècle, c'est-à-dire pendant les trois premiers siècles de la conquête anglaise, n'y parvinrent pas davantage. Ceux qu'on appelait en Angleterre « la garnison » de l'Irlande, se fondaient rapidement dans la masse indigène et devenaient bientôt, suivant l'expression d'un vieux chroniqueur, *Hibernis ipsis hiberniores*.

Les choses changèrent avec les grandes plantations d'Anglais et d'Écossais dans le nord-est de l'Irlande au XVII^e siècle. Désormais l'Irlande était habitée par deux sortes de populations de race et de religion différentes, voire ennemies ; mais, par contre, les choses n'étaient plus en état au point de vue du droit et, sans peut-être trop s'en rendre compte, l'Angleterre s'était laissé entraîner indirectement à reconnaître l'Irlande comme un état indépendant auquel elle ne se trouvait rattachée que par l'union personnelle. Voici comment cela s'était fait : le titre en vertu duquel Henri II s'était permis de tenter la conquête de l'Irlande était une bulle papale, l'investissant de la suzeraineté de ce pays. Le consentement général des pays chrétiens, sinon de tous les princes, au moyen-âge, reconnaissait au pape le droit de disposer des couronnes et des royaumes ; par conséquent, au point de vue international, Henri II était valablement devenu suzerain de l'Irlande en vertu

de la bulle d'investiture qu'il avait reçue d'Adrien IV (1). Il ajouta à ses titres de roi d'Angleterre et de duc de Normandie celui de seigneur suzerain de l'Irlande. En fait il n'intervint guère dans les affaires de ce pays que comme arbitre des querelles des princes irlandais, et que pour donner aux barons anglo-normands licence de conquérir des terres sur les Irlandais « rebelles », c'est-à-dire sur ceux qui refusaient de reconnaître ses droits suzerains. Le parlement de Londres ne légiférait, en ce qui concernait l'Irlande, que pour interdire aux « garnisonnaires » anglais d'adopter les mœurs et la langue celtiques et d'épouser des femmes indigènes.

Dans la seconde moitié du XII^e siècle, Edouard I, comprenant que la colonie anglaise de l'Irlande supporterait impatiemment d'être plus longtemps soumise à des lois votées par un parlement où elle n'était pas représentée, décida de lui donner des voix au parlement de Westminster. Mais la colonie du *pale* montra une très grande répulsion à se soumettre à la décision royale, elle n'entendait pas perdre sa situation indépendante et elle ne consentit à accréditer des députés qu'à titre tout à fait provisoire, « et seulement par respect pour la personne de Sa Majesté ». Sous

(1) Nous n'avons pas à examiner ici la question de l'authenticité de cette bulle que la critique historique moderne considère comme très douteuse, mais qui ne paraît pas avoir été mise en doute par les contemporains.

Edouard II elle renouvela très expressément ses précédentes réserves. Elle continua en fait à ne tenir aucun compte des lois anglaises.

Pour arrêter l'hibernisation sans cesse croissante de la garnison, Edouard III imagina de nommer un lord lieutenant pour représenter le pouvoir royal en Irlande et il investit de cette fonction son second fils, le duc de Clarence. Il tendait par cette mesure à reconnaître l'Irlande comme une unité politique distincte de l'Angleterre. On fit plus encore dans cette voie, en accordant, quelques années plus tard, à la colonie un Parlement siégeant en Irlande, et en supprimant la représentation irlandaise à Westminster. Dans la pensée royale ce Parlement devait être le gardien des privilèges de « la garnison », et celle-ci se trouverait ainsi tenue de s'opposer aux indigènes et de s'appuyer sur la mère patrie. Mais les événements se chargèrent de déjouer ce plan trop habile ; les colons anglais pourvus d'un Parlement, se considérèrent comme une nation distincte de la nation anglaise et ne songèrent pas moins à s'opposer à de nouvelles « plantations » qu'à assurer leur domination sur les indigènes de race celtique. La faute politique irrémédiable était commise. L'Irlande possédait désormais l'organe fondamental de sa liberté, un Parlement.

Si les attributions de ce Parlement étaient à cette époque des plus imprécises, il jouissait, du moins, d'une indépendance complète et de la plus entière liberté

d'action, il se réunissait quand il le jugeait bon et il délibérait sur toute matière. Ses décisions échappaient d'ailleurs au contrôle de la couronne, car la coutume — cet élément si important du droit d'outre-Manche — voulait que l'approbation du vice-roi suffît à la promulgation des lois. Dès lors les grands barons d'Irlande se considérèrent comme indépendants de la royauté et ils la traitaient avec le plus grand dédain.

L'Angleterre n'aurait peut-être point réagi contre cette tendance si, durant la guerre des Deux Roses, l'Irlande ne s'était malheureusement rangée au parti de la maison d'York, faute politique qui lui coûta cher. Après la victoire de la maison de Lancastre, Henri VII résolut de placer le Parlement d'Irlande dans la dépendance de l'Angleterre. A cette fin il nomma lord lieutenant d'Irlande Sir Edward Poyning, en lui enjoignant d'amener le Parlement d'Irlande à se subordonner au Parlement d'Angleterre. Par voie d'intimidation et de menaces, Poyning réussit à arracher à cette assemblée, en 1495, le vote d'un statut en vertu duquel le Parlement d'Irlande ne pouvait désormais se réunir qu'après en avoir obtenu l'autorisation du Parlement de Westminster, et le lord lieutenant ne pouvait promulguer les lois votées par le Parlement d'Irlande qu'autant qu'elles avaient reçu l'approbation du Conseil privé et qu'elles étaient revêtues du grand sceau d'Angleterre. Dès lors, et pendant plus de trois siècles, l'Irlande ne présenta plus que les apparences d'un pays parlemen-

taire ; jusqu'en 1782, les lois qui la régissent sont préparées et délibérées à Londres, la tâche du Parlement irlandais se borne, en pratique, à les enregistrer ; il n'est plus convoqué que pour cela. Dans ces conditions il peut paraître assez étrange qu'Henri VIII ait cru bon de remplacer son titre de seigneur-suzerain d'Irlande par celui de roi d'Irlande ; l'habile souverain ne pensait, en prenant ce nouveau titre, que consacrer aux yeux de tous et ratifier la réalité de la conquête ; il se trouva, en fait, avoir consacré le droit théorique de l'Irlande à se considérer comme un royaume distinct de l'Angleterre, au moment même où pratiquement elle tombait sous sa sujétion.

Cromwell se montra meilleur politique en supprimant le Parlement d'Irlande et en décidant que l'Irlande serait représentée à Westminster par trente députés ; mais cette première union fut éphémère et la Restauration rétablit le Parlement d'Irlande. Cependant sa composition n'est plus la même qu'auparavant : elle repose sur une base encore plus étroite. Le fanatisme religieux a fait son œuvre. L'Angleterre et l'Ecosse protestantes ont vaincu l'Irlande restée fidèle à la religion catholique et y ont fait des « plantations » nouvelles, non plus d'anglo-saxons, mais d'anglicans et de presbytériens, de qui seuls la loi reconnaît l'existence. La Grande Bretagne, ne formant plus désormais qu'un royaume entend faire d'eux seuls les maîtres et les propriétaires de l'Irlande. Elle a rejeté les anciens

colons anglais restés catholiques dans la masse des Irlandais *outlaws* et elle a ainsi amené la fusion de ceux qu'elle s'acharnait jadis à rendre ennemis. Peu lui importe, elle a maintenant dans la personne des exterminateurs des « papistes » pourvus de leurs dépouilles, une garnison plus nombreuse et plus irréductible que l'ancienne. Donc dorénavant le Parlement d'Irlande ne représentera plus que la colonie protestante. Pour le Parlement réuni sous Charles II, l'exclusion des catholiques ne résultait que d'un décret spécial, elle est à partir de Guillaume III le résultat d'une loi.

De quel sentiment national pouvait être animée une telle assemblée? Elle ne demandait qu'à persécuter les catholiques et elle était prête à sacrifier tous les intérêts de l'Irlande à la jalousie de l'Angleterre, pourvu qu'en retour celle-ci garantisse l'hégémonie, l'*ascendancy*, des protestants sur la masse de la population catholique. « Le premier sacrifice exigé des protestants d'Irlande fut de reconnaître la suprématie du Parlement anglais sur le Parlement d'Irlande Le Parlement de 1695 sacrifia toutes ses prérogatives; l'Angleterre le déclarait en état de sujétion absolue et il gardait le silence... Ce que celui-ci (le Parlement Anglais) décrétait était obligatoire pour l'Irlande; si l'Angleterre voulait que les actes de son Parlement fussent ratifiés par le Parlement irlandais, ce dernier accordait aussitôt l'approbation demandée; et si quelque acte originaire

de ce Parlement ne plaisait pas à l'Angleterre, il était comme non avenu. Ainsi le Parlement anglais pouvait imposer à l'Irlande toutes sortes de lois sans le concours de la législature irlandaise, et celle-ci n'en pouvait faire aucune pour l'Irlande elle-même sans l'approbation expresse ou tacite du Parlement d'Angleterre ⁽¹⁾ ».

L'Angleterre consacra officiellement la servitude du Parlement d'Irlande par une loi célèbre de 1719 intitulée : *Acte pour mieux assurer la dépendance du royaume d'Irlande et sa soumission à la Couronne de la Grande Bretagne*. Cet Act décidait « que le roi a et doit avoir pleine puissance de droit et autorité absolue pour faire des lois et des statuts dont la force et la validité suffisent pour engager le peuple d'Irlande. » L'Angleterre mettait ainsi le sceau définitif à sa longue législation antiirlandaise.

Vingt ans plus tôt, en 1698, un membre éminent de la colonie, William Molyneux, professeur à Trinity College et député au Parlement de Dublin, avait, le premier, osé protester publiquement dans un ouvrage devenu aussitôt fameux, *The Case of Ireland stated*, contre la prétention du Parlement de Westminster de lier l'Irlande par les lois qu'il votait. Il avait conclu en faveur de l'indépendance du Parlement de Dublin, mais sa voix resta sans écho à Stephen's Green. Au

(1) De Beaumont : *L'Irlande sociale, politique et religieuse*, 7^e édit., t. I, pp. 97 et 98.

contraire, bien loin de revendiquer son indépendance, quelques années plus tard, en 1703 puis en 1707, le Parlement irlandais demanda à être purement et simplement incorporé dans celui de Westminster. La Grande Bretagne se garda bien d'accueillir cette misérable requête, elle avait trop besoin de faire endosser à un parlement prétendu irlandais, la responsabilité des malheurs et de la ruine de l'Irlande dont ses propres lois étaient la véritable cause.

Heureusement pour l'Irlande, l'Angleterre abusa de sa force et en vint à prendre une série de mesures législatives pour ruiner le commerce et l'industrie irlandaise.

C'était s'en prendre aux intérêts des protestants puisque les lois pénales interdisaient aux catholiques de se livrer à l'industrie et au commerce. Grâce à cette faute politique les nouvelles plantations acquirent le sentiment des intérêts nationaux de l'Irlande, qu'ils n'auraient probablement, sans cela, jamais acquis. Swift parut alors avec ses *Lettres d'un drapier* où il revendiquait pour les Irlandais le droit de n'être régis que par des lois librement votées par le Parlement d'Irlande. Les temps avaient marché depuis Molyneux, et, cette fois, il se créa au sein du Parlement de Dublin, contre le parti anglais, un parti irlandais qui réclama l'autonomie législative de l'Irlande. La majorité du Parlement restait cependant fidèle à ses longues habitudes de

servilité; elle déclara Lucas, le chef du nouveau parti, ennemi public, et celui-ci dut s'exiler.

Il rentra à Stephen's Green quelques années plus tard, en 1759, à la suite d'une émeute populaire suscitée dans Dublin par le bruit qu'un projet d'Union entre la Grande Bretagne et l'Irlande se préparait sur le modèle de l'Acte d'Union qui avait, cinquante ans plus tôt, uni l'Ecosse à l'Angleterre. Aussitôt Charles Lucas commença avec ses amis politiques Henry Flood et Hussey Burgh, une agitation pour réformer le Parlement en le rendant moins dépendant du pouvoir royal. Les Parlements irlandais ne se renouvelaient qu'à chaque changement de règne, par conséquent les membres n'étant pas périodiquement soumis à la réélection n'avaient d'autre souci que de faire leur cour au lord lieutenant. Lucas proposa que les élections législatives eussent lieu désormais tous les sept ans. Le Parlement de Dublin dut voter quatre fois le bill avant que le cabinet de Londres se résignât à le sanctionner.

Malgré le maintien du statut de Poyning et de l'acte anglais de 1719, cette réforme suffit cependant à rendre de l'activité au Parlement irlandais et quelque sérieux à ses délibérations. Il demeurait toutefois d'une circonspection équivalente à la lâcheté. Si les « Volontaires » n'eussent appuyé de la menace de leurs armes les revendications de Flood et de Grattan, jamais il ne se serait décidé à profiter des embarras où la révolte

des colonies d'Amérique jetait l'Angleterre, pour proclamer son indépendance. Mais, après avoir refusé pendant deux ans de s'y associer, sur l'invitation du cabinet de Londres qui craignait le succès d'un mouvement révolutionnaire en Irlande, il vota enfin, le 16 avril 1782, la motion fameuse de Grattan : « Que le Royaume d'Irlande est un Royaume distinct, possédant un Parlement particulier, son seul pouvoir législatif; qu'il n'est personne ni aucune assemblée pouvant lier la nation par des lois si ce n'est le roi, les lords ou les communes d'Irlande; qu'il ne peut y avoir enfin aucun Parlement ayant autorité et pouvoir quelconque dans le pays en dehors du Parlement d'Irlande ». Un mois plus tard le Parlement de Londres abrogea la loi de 1719 et ratifia le vote d'indépendance du Parlement irlandais, et, le 21 juin, le roi sanctionna les deux lois : l'Irlande était officiellement reconnue comme un royaume distinct de celui de la Grande Bretagne et était pourvue d'un Parlement indépendant doué des mêmes pouvoirs que celui de Westminster en Angleterre.

Mais le royaume d'Irlande et son Parlement indépendant ne devaient avoir qu'une existence éphémère. Pourquoi ? Beaucoup de causes ont concouru à hâter cette double fin, et il paraît difficile de fixer la part de chacune d'elles dans le résultat final. Cependant nous en pouvons relever, parmi les plus importantes, deux qui nous intéressent particulièrement parce qu'elles sont d'ordre constitutionnel : 1^o le fait que le pouvoir

exécutif n'était pas représenté en Irlande par un ministre national responsable devant le Parlement, mais par un haut fonctionnaire étranger responsable seulement devant le gouvernement anglais ; et 2^o le fait que, même après la proclamation de l'indépendance de l'Irlande, le Parlement ne fut réformé ni dans sa composition ni dans son mode électoral et continua à n'être composé que de protestants élus par la minorité protestante.

Une fois devenu indépendant le Parlement abrogea bien la plupart des Lois pénales, mais il ne put se résoudre à faire abandon de l'*ascendency* protestante et à accorder aux catholiques l'égalité des droits politiques avec les protestants. Il persista à leur refuser l'éligibilité parlementaire, et, si, en 1793, il consentit à leur octroyer l'électorat, Georges III refusa de ratifier la loi qui le leur accordait. Ainsi, au moment même où la Révolution Française était triomphante et où l'on ne parlait plus à Dublin que d'union des citoyens, de patrie, de liberté et d'égalité, le Parlement et le roi s'efforçaient de maintenir dans une sujétion humiliante la majorité de la population irlandaise. Ce double défi jeté à la nation fut relevé par Wolff Tone et ses Irlandais Unis qui tentèrent avec l'appui de la France, de séparer complètement l'Irlande de la Grande Bretagne en établissant dans le premier pays un gouvernement républicain. Le mouvement révolutionnaire éclata mais échoua.

Le Gouvernement anglais dirigé par Pitt en prit aussitôt avantage pour forger l'Union. L'Union ne pouvait se faire que si le Parlement de Dublin y consentait. Il y consentirait si l'on y mettait le prix, c'est-à-dire si l'on achetait le vote de ses membres et la nomination de membres favorables à cette mesure par les quelque cinquante pairs et quarante commoners qui disposaient, comme d'une propriété, des trois cent soixante bourgs pourris élisant la majorité des membres du Parlement. « Sans doute, écrit lord Rosebery dans sa biographie de Pitt, la corruption par laquelle fut obtenu le vote de l'Union fut effroyable. Mais on ne connaissait pas d'autre moyen que la corruption pour faire marcher le Gouvernement d'Irlande ; il n'y avait pas d'autre moyen de faire voter une loi au Parlement de Dublin,... pour un ministre anglais l'achat de ce Parlement était un fait habituel et ordinaire... La raison en est simple, elle tient à ce que le pouvoir exécutif irlandais était nommé par l'Angleterre d'après des considérations exclusivement anglaises, tandis que le Parlement auquel ce pouvoir exécutif devait soumettre l'approbation de ses actes était un Parlement irlandais, élu, dans la mesure où il était librement élu, d'après des considérations purement irlandaises. Le Gouvernement et sa politique étaient entièrement exotiques ; les efforts faits pour implanter l'un et l'autre sur le sol de l'Irlande étaient une lutte perpétuelle contre la nature ; il fallait pour eux une température artificielle, c'était la corrup-

tion. On avait trouvé le moyen de mettre en relations le Parlement et le Gouvernement, c'était la corruption... L'exécutif n'était d'aucune façon responsable devant le Parlement; le Parlement aurait pu passer entièrement à l'opposition que cela n'aurait pas changé un ministre ⁽¹⁾ ». C'est par « cette ignoble méthode » que l'on essayait de maintenir « la prédominance anormale et les relations artificielles d'un exécutif étranger et d'une législature qui ne représentait qu'une minorité du pays ⁽²⁾ ». C'est par elle qu'on obtint l'adoption par le Parlement de Dublin des résolutions déjà votées par le Parlement de Westminster pour l'établissement de l'Union. Les deux Parlements ayant voté séparément le même texte, il fut promulgué comme loi, le 2 Juillet 1800, sous le titre de : Loi pour l'Union de la Grande Bretagne et de l'Irlande, 39 et 40, George III, Ch. LXVII.

*
* *

Donc depuis le 1^{er} Janvier 1801, date à laquelle l'Union votée l'année précédente entra en vigueur, l'Irlande a cessé d'être un royaume distinct; mais ce n'est pas *sine conditione* que l'Irlande est entrée dans l'Union. La Loi pour l'Union de la Grande Bretagne et de l'Irlande n'est pas un acte unilatéral émanant de la

(1) Rosebery, *Pitt*, pp. 193 à 199, *passim*.

(2) Rosebery, *ibid*.

volonté d'un seul pays et par conséquent ultérieurement modifiable au gré de ce pays, c'est la résultante de deux volontés distinctes, c'est un *traité* passé entre la Grande Bretagne et l'Irlande. Le préambule de la loi le dit expressément : «... the two Houses of the Parliament of Great Britain and the two Houses of the Parliament of Ireland have *severally* agreed and resolved, that... ». D'ailleurs cette loi a été promulguée deux fois, à titre de Loi de la Grande Bretagne sous la rubrique 39 et 40, Geo. III, C. 67, et à titre de Loi de l'Irlande sous la rubrique 40, Geo. III, C. 38, il n'est donc point douteux qu'elle a bien le caractère de loi ratificative d'un traité, passé entre le royaume de Grande Bretagne d'une part et celui d'Irlande de l'autre.

Le droit constitutionnel actuel de l'Irlande a donc pour base un traité.

Comme, en vertu même de ce traité, un des deux co-contractants a disparu, la question se pose de savoir si les dispositions de ce traité doivent à tout jamais demeurer immuables ou si, en droit, elles peuvent être modifiées ou abrogées, et, dans ce cas, par la volonté de qui ou par l'accord de quelles volontés ? Il pourrait sembler au premier abord, étant donné qu'un traité ne peut être valablement modifié que par le consentement des parties et que l'un des états parties à ce traité a disparu, il pourrait sembler de deux choses l'une, soit que ce traité doive rester immuable, soit que l'état survivant ne soit plus tenu de l'observer ; mais on voit

immédiatement l'inanité de ce dilemme, l'impossibilité pratique de la première hypothèse et la monstrueuse immoralité de la seconde. Le traité passé entre les deux états l'était en fait entre les deux nations ; si la nation irlandaise ne forme plus un état, elle existe toujours comme nation et le traité peut être modifié, à la condition nécessaire et suffisante qu'elle y consente.

Cette observation faite, venons en maintenant à l'analyse des principales dispositions contenues dans ce traité. Le but poursuivi c'est l'unification à partir du 1^{er} janvier 1801 des deux royaumes, jusqu'alors distincts, de Grande Bretagne d'une part et d'Irlande de l'autre, en un seul royaume dit Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande (art. 1) ; et, partant, la représentation de ce nouveau royaume dans « un seul et même Parlement » (art. 2). Les six autres articles du traité fixent les conditions de l'Union. L'article 4 détermine le nombre de représentants que l'Irlande aura dans le Parlement du Royaume-Uni : aux Lords 32 pairs, dont 28 temporels élus à vie par l'ensemble de la pairie irlandaise, et aux Communes cent députés. L'article 5 décide l'union des églises protestantes établies d'Angleterre et d'Irlande. L'article 6 assure l'égalité de traitement économique des sujets des deux couronnes après l'Union. L'article 7 fixe les conditions financières et fiscales sous le bénéfice desquelles seulement l'Irlande consent à l'Union. L'article 8, enfin, reconnaît le droit au Parlement du Royaume-Uni de modi-

fier les lois et les juridictions existantes dans l'un et l'autre royaume, sous réserve du maintien d'une Cour d'Amirauté en Irlande.

Si c'étaient là les seules conditions expresses mises par l'Irlande à son Union avec la Grande Bretagne, on doit dire cependant qu'il y en avait deux autres non écrites, mais non pour cela moins importantes que celles insérées au traité. L'une de ces deux conditions c'était qu'aussitôt l'Union accomplie, les catholiques irlandais seraient émancipés par une loi du Parlement du Royaume-Uni ; la seconde était la clause sous-entendue dans tous les actes d'association, que l'acte sera exécuté *bonâ fide* dans l'intérêt des deux parties, et qu'il n'aura pas pour résultat l'exploitation de l'une des deux parties par l'autre.

Les conditions de l'Union ont-elles été respectées par le « predominant partner » dans leur lettre et dans leur esprit ? Les promesses faites à l'Irlande ont-elles été tenues ? L'Irlande a-t-elle eu un « fair play ? »

L'Angleterre commença par manquer à la promesse faite, en son nom, par Pitt, d'émanciper les catholiques ; et il fallut, qu'après trente ans de longanimité, ceux-ci, sur l'audacieuse initiative d'O'Connell, s'arrogeassent le droit d'éligibilité, pour que, sous la menace d'une révolte de l'Irlande, l'Angleterre consentit enfin à le reconnaître.

La première condition d'une exécution *bonâ fide* du

traité d'Union eut été, d'autre part, le respect, en la personne des Irlandais, des droits civiques que la constitution britannique reconnaît à tous les sujets du roi, droit de libre réunion, liberté de la presse, droit d'*habeas corpus*. Or des lois d'exception, dites lois de Coercion, Crimes Acts, ou dénommées encore autrement, ont si fréquemment privé les Irlandais du bénéfice de ces droits, que ce régime prétendu d'exception a été le régime ordinaire de l'Irlande depuis l'Union. Les Anglais reconnaissent le fait, mais s'en excusent en déclarant cet arbitraire nécessaire pour maintenir l'ordre politique ainsi que le respect de la propriété et des personnes en Irlande. Reste à examiner deux points : d'abord si l'on n'a pas parfois promulgué des lois d'exception alors que l'ordre et la légalité étaient respectés, et, secondement, si les Irlandais n'étaient pas justifiés en certains cas de battre en brèche une légalité injuste et oppressive. Si la suspension de l'*habeas corpus* pouvait aisément se justifier à la suite de l'insurrection de Robert Emmet, en 1803, comment, quarante ans plus tard, le gouvernement anglais pouvait-il se permettre d'interdire le meeting monstre mais parfaitement légal et pacifique de Tara, et poursuivre O'Connell sous l'inculpation d'avoir *conspiré* en faveur de la séparation, alors qu'il ne poursuivait ce but qu'au moyen d'une agitation légale ?

D'autre part, si, dans la seconde moitié du xix^e siècle, les menées féniennes avaient un caractère révolution-

naire indéniable qui légitimait les mesures exceptionnelles de répression dont elles étaient l'objet, l'agitation agraire ne fut, au moins dans ses débuts, que le légitime soulèvement d'un peuple contre l'exploitation odieuse dont il était victime. C'est dans la conduite de l'Angleterre, en présence de la question agraire irlandaise, que s'est le plus ouvertement manifestée aux yeux du monde entier la vérité du mot de Disraëli : « L'Union avec l'Angleterre est la malédiction de l'Irlande ». On connaît les éléments de cette question : opposition de deux droits fonciers, de celui de la race conquérante et de celui de la race vaincue ; opposition d'intérêts entre la classe des propriétaires et celle des tenanciers et, pour résultat, misère effroyable de toute la population agricole de l'Irlande. En droit celtique le droit de propriété immobilière n'était pas tout entier concentré sur la tête de celui que le droit féodal appelle le seigneur de la terre (landlord), ou de celui que le droit romain ou notre droit français qualifient de propriétaire foncier ; il y avait en droit celtique un démembrement du droit de propriété foncière entre le propriétaire non exploitant et le tenancier exploitant non propriétaire, ce dernier ayant pour sa part le triple droit, d'abord de ne devoir qu'un prix équitable de loyer, secondement de n'être pas expulsé par le propriétaire tant qu'il payait ce prix, enfin de se faire payer par son successeur la cession de suite lorsqu'il abandonnait la tenure. Ajoutons qu'à l'époque des clans, les hommes du clan

disposaient librement et gratuitement de beaucoup de terres communes, et que sous l'empire de la loi des Bréhons les relations entre chefs de clan et tenanciers paraissent avoir été faciles et cordiales. Brusquement en moins d'un siècle, de la fin du xvi^e à la fin du second tiers du xvii^e siècle, la conquête anglaise vint renverser le vieil ordre établi, remplaça le droit foncier celtique par le droit foncier féodal qui mettait le tenancier à la merci du landlord, et confisqua la terre irlandaise au profit d'une poignée d'étrangers ennemis insolents et brutaux de la population dont la victoire les rendait maîtres. Comme s'ils n'étaient pas déjà assez portés à exploiter leurs tenanciers en leur appliquant le droit féodal dans sa grande rigueur, une des odieuses lois pénales de la fin du xvii^e siècle vint obliger les landlords à rackrenter leurs tenanciers catholiques, c'est-à-dire à leur extorquer des fermages si élevés qu'ils ne pussent que difficilement joindre les deux bouts dans les meilleures années. La misère de l'Irlande était alors le but avoué de l'Angleterre.

Toutes les lois pénales avaient bien disparu à la fin du xviii^e siècle, y compris celle de la rackrent, mais nulle loi nouvelle n'était venue ensuite ordonner aux landlords de renoncer à cette agréable habitude et ils l'avaient conservée. L'accroissement considérable de la population rurale de l'Irlande dans la première moitié du xix^e siècle augmentant la concurrence des paysans, le taux des rackrents avait même considérablement

progressé. Une ou deux mauvaises récoltes successives suffisaient pour mettre le tenancier dans l'impossibilité de payer son landlord qui, sans plus attendre, l'expulsait. Quelques bonnes années se suivaient-elles au contraire, le tenancier étant sans bail, se voyait menacé d'éviction s'il ne consentait pas à une augmentation de loyer. Les tenanciers irlandais étaient donc pris dans ce dilemme : ne point améliorer leurs terres et être accusés de ne pas savoir cultiver et de n'avoir à s'en prendre qu'à eux-mêmes de leur misère, ou bien améliorer mais avec la perspective d'une élévation immédiate de loyer et, en cas d'expulsion, de voir leurs dépenses et leurs travaux enrichir gratuitement le landlord. Quel contraste entre ce droit foncier féodal, appliqué féroce-ment, et le vieux droit celtique national que l'on continuait à maintenir par privilège dans la seule province qui contient des tenanciers de la race et de la religion des envahisseurs, l'Ulster !

C'est en vain que dès 1844 Disraëli déclarait : « Le devoir d'un ministre anglais est de faire tous les changements qu'une révolution accomplirait de force ; toute la question d'Irlande est là ». L'Angleterre ne s'est jamais résignée à faire de réformes agraires dans l'Ile-Sœur, sans que des troubles répétés et des violences commises contre les personnes et les propriétés n'aient surabondamment démontré que la patience des paysans était à bout et leur volonté d'obtenir des réformes inébranlables. Comment les paysans irlandais ne résiste-

raient-ils pas par tous les moyens à l'éviction, puisqu'un tenancier évincé n'a le choix qu'entre l'émigration définitive, et la mort, s'il ne consent point à l'exil?

L'Irlande en effet, et c'est là le second grief économique de ce pays contre l'Angleterre, l'Irlande jadis si industrielle et si commercialement active n'a plus aujourd'hui que deux industries florissantes, celle du lin et celle des constructions maritimes. Son commerce et ses autres industries ont été tués par les mesures législatives que la Grande Bretagne a prises pour les détruire au ^{xvii}^e et au ^{xviii}^e siècle. L'Union réalisée, le Parlement du Royaume Uni n'a eu garde de voter des mesures réparatrices, et le libre jeu du *free trade* entre les deux pays a suffi pour empêcher le relèvement des industries irlandaises disparues.

La politique suivie par les compagnies de chemin de fer irlandaises contribue à maintenir la stagnation économique de l'île ; elles n'essaient pas en effet de développer les exportations par des abaissements de tarifs, mais, au contraire, elles imposent à leur clientèle les tarifs les plus élevés possibles, et elles favorisent l'importation des produits anglais par des tarifs de pénétration. Elles suivent cette politique antinationale parce qu'elles sont *contrôlées* par quelques compagnies de chemins de fer anglaises. Diverses commissions d'enquêtes sur les voies de communication en Irlande ont successivement conclu au rachat des chemins de fer par l'Etat, mais rien n'a été fait pour mettre fin à la mauvaise administration des compagnies.

Ce n'est pas seulement par omission que la Grande Bretagne a péché contre l'Irlande, depuis l'Union, c'est aussi par action, en lui faisant payer plus que son dû, contrairement aux stipulations expresses de l'article sept. « Ne vous unissez pas à nous, avait dit avant l'Union, à un député irlandais le D^r Johnson, nous vous volerons ! » Et Grattan de son côté avait prédit : « L'impôt et la confiscation suivront la conquête. » L'événement prouva que le D^r Johnson et Grattan n'avaient été que trop bons prophètes.

L'Irlande avait bien stipulé dans l'article sept qu'au point de vue financier et fiscal elle continuerait à former une unité séparée de la Grande Bretagne, mais cette réserve n'avait qu'un caractère provisoire, et le même article autorisait par avance le Parlement du Royaume Uni à faire l'unification financière et fiscale des deux pays, dès que la dette de l'Irlande serait avec celle de la Grande Bretagne dans la proportion de 2 à 15. « Notons, remarque avec raison Paul Dubois, l'injustice et le danger d'une disposition qui, en fait, permettra d'imposer l'union financière à l'Irlande dès que sa dette se sera convenablement accrue, — dès qu'on la lui aura convenablement accrue — comme si un accroissement de dette enrichissait un pays et y justifiait un accroissement d'impôts ! ⁽¹⁾ » D'ailleurs l'article sept stipulait que la proportion de la contribution de

(1) P. Dubois, op. cit. p. 321.

l'Irlande aux dépenses du Royaume Uni devait être révisée tous les vingt ans. Dix-sept ans après l'Union, l'Angleterre avait trouvé moyen de quadrupler la dette de l'Irlande, et de l'amener ainsi à la proportion voulue pour que l'unification financière pût être établie. Au milieu du ^{xix}^e siècle l'unification fiscale s'accomplit également. « La pauvre Irlande paiera dorénavant l'impôt sur le même pied que la riche Angleterre (1). » Quant à la révision qui devait se faire tous les vingt ans à partir de l'unification financière elle n'a pas été faite une seule fois ! Lorsque, sur les demandes réitérées de l'Irlande, le Parlement se décida enfin, en 1894, à nommer une Commission pour étudier les relations fiscales entre la Grande Bretagne et l'Irlande, cette Commission dut reconnaître le bien fondé des protestations irlandaises et fut obligée de conclure que la capacité imposable de l'Ile Sœur était tout au plus du vingtième de celle de la Grande Bretagne, et qu'Erin était annuellement surtaxée, d'au moins trois millions de livres. Le Comité des Finances Irlandaises de 1912 conclut de son côté « que l'expérience des dernières années confirme amplement la théorie que la communauté financière avec la Grande Bretagne oblige l'Irlande à une échelle de dépense qui dépasse ses besoins et ses ressources naturelles (2) ».

(1) P. Dubois, *ibid.* p. 324.

(2) Rapport de ce Comité, p. 6.

A ne considérer que le point de vue de ses intérêts matériels l'Irlande est donc fondée à dire que l'Union lui a été néfaste. Elle l'est également, à considérer le point de vue plus élevé du sentiment et de l'honneur national.

Tout d'abord, la misère résultant du mauvais état économique a entraîné une émigration formidable qui lui a enlevé, en soixante ans, près de la moitié de ses habitants et a réduit sa population à un chiffre inférieur à ce qu'il était au début de l'Union. C'est une opinion courante et justifiée qu'on ne peut « s'élever » en Irlande, et que, pour réussir dans la vie, un Irlandais doit s'expatrier; aussi, bien que le courant d'émigration soit moins intense à l'heure présente que dans la seconde moitié du xix^e siècle, l'Irlande continue à perdre annuellement, par émigration définitive, de vingt à trente mille de ses enfants les plus énergiques et les plus courageux; la valeur moyenne de la population irlandaise — qu'on prenne le mot valeur dans son acception économique et financière ou dans le sens plus relevé de valeur humaine intellectuelle et morale — se maintient, en conséquence, à un niveau inférieur à celui qu'il devrait et pourrait atteindre sans cette émigration.

Pour l'enseignement et pour l'éducation, l'Angleterre, d'autre part, n'a rien fait, elle s'est seulement efforcée de transformer l'école en instrument de dénationalisation, et de métamorphoser grâce à elle chaque

écolier irlandais en un « happy *english child* ». Pour ne point surmener cet heureux enfant on ne lui apprend dans les écoles primaires officielles, dites par antiphrase écoles nationales, qu'à lire, écrire et compter. Encore l'enseignement primaire n'est-il pas, même aujourd'hui, universellement obligatoire, et un tiers des petits Irlandais ne reçoivent aucune instruction. Il est interdit d'apprendre aux enfants l'histoire de l'Irlande et de les laisser chanter des chansons patriotiques irlandaises !

L'enseignement secondaire n'est donné que dans des collèges privés, et, si l'Etat répartit entre eux annuellement une subvention de 60.000 livres, la répartition de cette somme se fait d'après le plus déplorable criterium, au prorata des succès obtenus par chaque établissement aux examens !

Il y a quatre ans à peine que l'Irlande possède une université digne ce nom où sa jeunesse puisse pénétrer sans crainte de voir insulter sa foi religieuse ou dénigrer sa patrie et sa race. Dublin possède bien depuis la fin du xvi^e siècle son célèbre *Trinity College*, mais, pendant deux cents ans, seuls les protestants y pouvaient être admis ; si depuis la fin du xviii^e siècle (1792) il s'ouvre à tous sans acception de religion, son enseignement est tellement imbu de préjugés antinationaux, que les études celtiques n'y sont pas en honneur, et qu'il n'y a pas de meilleure recommandation pour un professeur qui ambitionne le rectorat que de

faire montre de zèle pour le protestantisme et l'Union. Le parti pris politique de Trinity College est si grand que le corps professoral n'a jamais élu au Parlement qu'un représentant unioniste de religion protestante (1).

Quant à l'enseignement technique et professionnel, si utile à notre époque d'industrialisation à outrance, il fait entièrement défaut en l'Irlande.

De la législation anticatholique du xvii^e siècle il ne subsiste plus rien aujourd'hui, mais l'église protestante d'Irlande n'a été désétablie qu'en 1860, et pendant soixante ans après l'Union les catholiques ont dû lui payer la dime. Le Parlement n'a même pas eu le courage, en votant le désétablissement, d'aller jusqu'à rendre aux catholiques les cathédrales que la Réforme leur avait enlevées. Il reste d'ailleurs encore un vestige de l'ascendency dans l'incapacité légale des catholiques à occuper la fonction de lord lieutenant d'Irlande.

Enfin la nation irlandaise se sent de toutes manières humiliée et mal gouvernée, par l'abus des lois de coercion d'abord, puis, par l'arbitraire de certaines lois ordinaires, la partialité des juges inférieurs et l'usage de trier le jury qui fait trop souvent de la justice en Irlande une simple farce. Ses jugements n'hésitent guère à

(1) Son député actuel, Sir Edward H. Carson, est le chef des députés unionistes d'Irlande et le leader acharné de la campagne contre le présent projet de Home Rule.

vous faire blanc ou noir, suivant que vous êtes du parti nationaliste ou du parti unioniste ⁽¹⁾. Quoi d'étonnant, dans ces conditions, si les Irlandais sont en état permanent de conjuration contre des lois arbitraires et une justice foncièrement injuste ? Ce n'est point, comme tâchent de l'insinuer les ennemis de l'Irlande, parce que les Irlandais posséderaient « une double dose de péché originel », et que par leur caractère et leur nature ils répugneraient au sentiment de la justice. Nous avons en leur faveur le témoignage non suspect d'un Anglais du xvii^e siècle, sir John Davies, qui écrivait dans son *Discovery* : « Il n'y a pas de peuple sous le soleil qui aime la vraie justice, égale pour tous, plus que les Irlandais ⁽²⁾ ».

Restent le gouvernement et l'administration, le « Château » et les « Boards ». Que vaut le gouvernement du Château ? C'est peut être de toutes les institutions irlandaises celle qui trouve le moins de défenseurs, même en Angleterre. Un partisan de l'Union le décrit et le juge dans les termes suivants : « Il est plus aisé de dire ce qu'il n'est pas, que ce qu'il est. Ce n'est pas un gouvernement de forme démocratique, car le peuple n'a pas voix au chapitre. Ce n'est pas un gouvernement despotique, car le vice-roi n'a que peu de pouvoir. Ce n'est pas non plus une oligarchie. C'est une

(1) Voir Dubois, op. cit. pp. 192 et 193.

(2) Cité d'après Dubois, p. 206.

sorte de gouvernement bureaucratique de la pire espèce, un gouvernement au moyen de bureaux établis en Irlande qui ne sont soumis ni au contrôle du Parlement ni à celui d'aucun corps public irlandais, mais qui se trouvent seulement sous la dépendance d'un bureau de Londres. L'Irlande paie cher pour ce système de gouvernement grotesque qui est le système de gouvernement le plus coûteux du monde entier. Aucun moyen de prévenir le gaspillage des deniers publics ni d'en assurer le meilleur emploi ⁽¹⁾ ». Même animé des meilleures intentions, un gouvernement aussi anarchique remplirait mal ses devoirs et jouirait d'une impopularité bien méritée, or le gouvernement irlandais est demeuré aux mains de la clique protestante et unioniste. L'ascendancy « politiquement expropriée de tout le reste (de l'Irlande) tient encore la forteresse administrative... Il n'y a pas au Château un fonctionnaire de quelque importance sur cinq ou six qui soit de foi catholique ou de souche nationale ; encore faut-il qu'il donne des gages et se montre plus réactionnaire que ses collègues... On vit au Château dans un monde à part, dans une atmosphère viciée par les privilèges et les préjugés, et que ne saurait atteindre l'influence de l'opinion... On ignore et on méprise le peuple, ses besoins, ses tendances. Quand le Parlement a voté une loi de réparation pour l'Irlande, le Château, à force de

(1) Dunraven, *The Outlook in Ireland*, p. 156.

règles et d'interprétations, brouille le mécanisme et l'empêche de marcher; toute concession anglaise est ainsi déformée ou déviée au passage ⁽¹⁾ ».

Un siècle d'expérience a montré la justesse de la prophétie de Grattan, qu'il ne pouvait sortir de l'Union qu'« une nation mal gouvernée et un gouvernement mal obéi ».

*
* *

L'histoire de l'Irlande au xix^e siècle n'a été qu'une longue et incessante protestation contre l'Union, soulignée, par intermittences, d'efforts énergiques et parfois heureux pour obtenir le redressement de certains torts particuliers; on peut aussi noter quelques complots et quelques tentatives révolutionnaires pour délivrer l'Irlande du joug de l'Angleterre, mais qui sont loin d'avoir eu la même importance que le soulèvement général de 1798.

C'est par l'insurrection infructueuse de Robert Emmet (1803) que s'ouvre l'histoire de l'Irlande au xix^e siècle. Puis pendant plus d'un quart de siècle, jusqu'en 1829, tout l'intérêt se concentre dans l'agitation en faveur de l'émancipation des catholiques, agitation dont O'Connell prend la direction à partir de 1811.

De 1830 à 1847 la politique irlandaise est dominée par la campagne d'O'Connell en faveur du Rappel de

(1) Dubois, op. cit. pp. 179, 181, passim.

l'Union. Sous le nom de Société des Amis de l'Irlande de toutes les Religions, le « *Liberateur* » avait fondé en 1830 une société ayant pour objet de « faire une union universelle des Irlandais pour rendre le Rappel irrésistible et donner ainsi à l'Irlande le bienfait d'une législation libre et personnelle, indépendante de tout contrôle ministériel illégitime, mais en conservant l'Union de la Couronne avec la Grande Bretagne ». Aux yeux d'O'Connell l'Union était pour l'Irlande une « dégradation », et il s'était juré de travailler de toutes ses forces à en obtenir le Rappel, mais il n'admit jamais d'autre moyen que l'agitation légale, et il n'hésitait pas, au besoin, à laisser dormir le Rappel pour obtenir du Parlement un avantage immédiat pour l'Irlande, tel que la suppression des dîmes, quand ses amis, les libéraux, étaient au pouvoir.

Son parti ne lui survécut pas, et, lorsqu'il mourut en 1847, toute l'Irlande, exaspérée par les évictions qui suivirent la grande famine, se rallia d'un seul coup au parti révolutionnaire de « la Jeune Irlande ». Ce nouveau parti, supposant que la seconde république française reprendrait les traditions de la première, délégua deux de ses chefs auprès du gouvernement provisoire pour lui demander d'appuyer militairement une révolution en Irlande. Lamartine refusa net. Le gouvernement anglais arrêta la plupart des chefs du mouvement et les déporta, les autres s'exilèrent ; ainsi finit la Jeune Irlande. Un parti à tendances révolutionnaires plus

accentuées encore, prit sa place, il est connu sous le nom de parti des *Fenians*. Il se distingua par d'audacieux coups de main, tels que l'invasion du Canada en 1866, les attentats de Chester, de Manchester et, en 1867, de Clerkemvell, après quoi il disparut.

Deux ans après, Gladstone faisait voter par le Parlement le désétablissement de l'Eglise protestante officielle d'Irlande et, en 1870, la première des grandes lois agraires irlandaises. Ces premières satisfactions accordées à l'Irlande ont été suivies d'un grand nombre d'autres, car depuis quarante ans l'Irlande ne doute plus d'elle-même et a repris conscience de sa dignité et de sa force. Depuis 1873 elle a recommencé, pour obtenir son autonomie, la lutte qu'elle avait inaugurée, au temps d'O'Connell, avec cette différence considérable qu'à l'époque du « roi sans couronne » la lutte était intermittente, prenant, s'arrêtant, puis reprenant et s'arrêtant encore à la seule volonté de son chef, tandis que depuis quarante ans elle est délibérément voulue par la grande majorité de la nation et qu'elle se poursuit sans arrêt et sans trêve sous la poussée irrésistible du sentiment populaire.

CHAPITRE II

DES DÉBUTS DE LA CAMPAGNE DU HOME RULE AU BILL DE 1912

L'idéal politique que représente aujourd'hui pour l'Irlande le mot de Home Rule est-il le même que celui qu'O'Connell poursuivait sous le nom de Rappel de l'Union? Telle est la première question que nous avons maintenant à nous poser.

A le prendre au mot, O'Connell réclamait pour l'Irlande le *statu quo ante*, la constitution du Parlement de Grattan. Mais les rapports politiques des deux pays réduits à l'union personnelle pouvaient-ils se concilier avec « la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'Empire »? Non, sans doute, puisque dans le *statu quo ante* il n'y avait point d'Empire, point d'autorité impériale à laquelle les gouvernements de l'Irlande et de la Grande Bretagne fussent l'un et l'autre subordonnés? La vérité paraît bien être qu'O'Connell voulait autre chose que le Rappel pur et simple, qu'il avait conscience des intérêts de l'Empire et que son idéal était exactement celui que poursuit, sous le nom de Home Rule, la grande masse des nationalistes irlandais, à

l'exclusion, d'une part, des extrémistes qui rêvent d'une Irlande séparée de l'Empire Britannique, et, de l'autre, des simples dévolutionnistes.

Le Home Rule ainsi entendu peut s'exprimer dans la formule suivante : *L'Irlande exerçant ses droits de nation tout en demeurant partie intégrante de l'Empire.* La vraie définition du Home Rule paraît être celle qu'en donnait M. Asquith dans les premiers mois de 1911, lorsqu'il disait : « Le seul moyen de résoudre le problème irlandais est de donner à l'Irlande un Parlement avec un pouvoir exécutif responsable envers lui, un Parlement traitant des affaires purement irlandaises sous cette condition que le Parlement Impérial conservera une suprématie indéfectible. » Et cette définition, le leader irlandais M. John Redmond s'empressait d'y soussigner en répondant : « Nous acceptons absolument la définition du Home Rule donnée par M. Asquith, car elle contient la solution définitive du problème de l'Irlande. Nous, Irlandais, nous admettons et nous acceptons la suprématie impériale. »

Un accord de principe entre la majorité du Parlement du Royaume Uni et la majorité du peuple irlandais ne suffit point, cependant, à décréter, sans plus de formalité, le Home Rule. L'application du Home Rule soulève un certain nombre de difficultés d'ordre politique, constitutionnel et financier que la loi doit préalablement régler et pour lesquelles les bills de 1886, de 1893 et de 1912 ont prévu des solutions tantôt

semblables et tantôt différentes. Nous les examinerons successivement en donnant une analyse sommaire comparée de ces trois bills, et en indiquant dans quelles circonstances chacun d'eux a été présenté et discuté.

*
* *

Le premier acte par lequel se manifesta en 1873 le parti du Home Rule fut la publication d'un programme dont tous les termes pesés avec soin doivent être retenus, pour permettre la comparaison de ce programme avec les projets de loi de Gladstone et de M. Asquith :

« Considérant que tel est notre devoir, nous proclamons qu'il est nécessaire pour la paix et la prospérité de l'Irlande, *aussi bien que pour la grandeur et la stabilité du Royaume Uni*, que le droit de légiférer sur les questions irlandaises soit désormais rendu à notre pays, et nous désirons que tous les Irlandais s'unissent en vue de cette restauration sur les principes suivants :

« Rétablissement au profit de notre pays du droit et du privilège de régir ses propres affaires par l'institution d'un Parlement siégeant en Irlande, composé de S. M. le Souverain, des Lords et des Communes d'Irlande ;

« Consécration au profit du Parlement d'Irlande et *conformément aux conventions d'une loi fédérale*, du droit de faire ses lois et de statuer par lui-même sur toutes les affaires intérieures de l'Irlande, de contrôler

les finances et les impôts irlandais, sous l'obligation de contribuer dans une juste proportion aux dépenses de l'Empire;

« Réserve au profit du Parlement Impérial des questions touchant à la Couronne et au Gouvernement, aux colonies et aux autres dépendances de la Couronne; réserve à son profit des relations de l'Empire avec les Etats étrangers et de toutes les questions relatives à la défense et à la sécurité de l'Empire;

« Nécessité de régler les rapports des deux pays sans porter atteinte aux prérogatives de la Couronne et sans toucher aux principes de la Constitution ».

Isaac Butt, l'ancien adversaire d'O'Connell lors de la fameuse séance du Conseil municipal de Dublin en 1843, et depuis longtemps parlementaire influent du parti conservateur, s'étant converti au principe de l'autonomie irlandaise vers 1870, devint en 1873 le chef du parti nationaliste irlandais aux Communes. Ce parti avait toujours confondu ses voix avec celles du parti libéral; un membre du nouveau parti, M. Fergusson, avait émis au Congrès de la Rotonde (1873) l'idée d'organiser la représentation parlementaire de l'Irlande en un groupe autonome, indépendant de tout parti anglais. Mais Butt était engagé depuis trop longtemps dans le Parlement pour rompre avec la conception d'un Parlement britannique composé de plus de deux parties, et, dès la réunion du premier Parlement qui suivit la formation du parti du Home Rule, il apporta à Glads-

tone, sans conditions, l'appui des soixante députés home rulers dont il était le chef. Sous sa direction toute la politique parlementaire home ruliste consistait à déposer chaque année, en faveur de l'autonomie irlandaise, un projet que les Communes s'empressaient de rejeter. Chaque année Butt et ses amis accomplissaient le même rite inutile et tout était dit jusqu'à l'année suivante.

Parnell, qui entra aux Communes en 1875, acquit, après deux ans de patiente observation, la conviction que la tactique préconisée par Fergusson était la seule efficiente, et que seul un parti irlandais séparé de l'un et l'autre parti anglais pouvait obtenir du Parlement qu'il prît en considération les vœux de l'Irlande. Encore fallait-il pour cela user sans scrupule et sans mesure de l'arme parlementaire redoutable de l'obstruction. Faire de la question irlandaise la préoccupation dominante du Parlement, l'imposer jusqu'à l'obsession à l'attention de l'opinion publique britannique et réduire cette opinion par la persuasion, la lassitude ou même l'exaspération à souhaiter le Home Rule de l'Irlande, tel fut le programme hardi que conçut Parnell et qu'il suivit fidèlement durant toute sa carrière. En 1877 il détacha du groupe irlandais jusqu'alors tout entier fidèle à Butt et à sa politique un petit nombre de députés qui adoptèrent ses vues.

Butt le désavoua mais l'Irlande l'approuva. Butt mourut en 1879, dès lors l'influence de Parnell grandit

rapidement. Au Parlement de 1880, les Irlandais fidèles à la méthode de Butt revinrent au nombre de 28, mais Parnell avait derrière lui 38 partisans ; quelques années plus tard il était devenu le leader incontesté de tout le parti irlandais.

Parnell eut l'habileté de ne point se laisser hypnotiser par la seule question du Home Rule mais de donner le pas, lorsqu'il y avait lieu de le faire, aux revendications agraires. Ainsi il intéressa à la suprême revendication de l'Irlande la masse paysanne qui s'en serait probablement détournée si le parti parlementaire n'avait poursuivi uniquement que le Home Rule.

De 1879 à 1881 le règlement de la question agraire absorba toute l'activité politique de l'Irlande et de ses représentants, non sans succès d'ailleurs, puisque le Land Act de 1881 en fut le résultat.

Assuré que le Parlement ne ferait point un pas de plus dans le sens des réformes agraires tant que quelques années d'expérience n'auraient pas démontré l'insuffisance de la loi nouvelle, Parnell, dès 1882, reprit la campagne du Home Rule et fonda dans ce but la *National League* ; il eut bien soin de spécifier que la nouvelle ligue s'abstiendrait rigoureusement de faire appel aux moyens révolutionnaires et qu'elle n'aurait recours qu'à l'agitation légale. Le moment paraissait bien choisi, car un certain nombre de parlementaires anglais commençaient à comprendre que les affaires d'Irlande paralyseraient longtemps et complètement

l'activité du Parlement. « Pour ma part, a écrit M. James Bryce, c'est en 1882 que s'est formée ma conviction de l'avenir certain du Home Rule; dans les couloirs de la Chambre on disait communément que ce ne serait qu'une question de ténacité de la part des Irlandais; s'ils tiennent bon, disait-on, quelles que soient les difficultés de la chose, ils l'obtiendront. » Entre temps le parti du Home Rule s'enhardissait jusqu'à présenter des candidats dans la loyaliste Ulster, et, à la grande colère des Orangistes, réussissait en 1883 à faire élire M. Healy à une élection partielle dans le comté du Monaghan.

Parnell prophétisait alors « qu'à la prochaine élection générale il dépendrait du parti irlandais de décider si l'Angleterre aurait un ministère tory ou un ministère libéral. » Les ennemis de l'Irlande qui le prévoyaient également voulurent parer le coup en proposant, lors de la réforme électorale de 1884, la réduction du nombre des députés irlandais de 103 à 81. Mais opérer cette réduction sans l'aveu de l'Irlande c'était violer délibérément le texte du traité d'Union qui fixait à un minimum de 100 membres le nombre des députés irlandais au Parlement de Westminster; le Parlement n'osa le faire et la motion fut rejetée.

Aux élections de 1885 les libéraux revinrent au nombre de 332, les conservateurs au nombre de 251, le Home Rule irlandais au nombre de 86; la prophétie de Parnell était accomplie: il dépendait du parti irlan-

dais de décider si l'Angleterre aurait un ministère tory ou un ministère libéral. Durant la campagne électorale le parti conservateur avait cajolé le parti irlandais ; Parnell ayant déclaré que l'Irlande accepterait comme solution du problème de son indépendance l'établissement d'un régime analogue à celui de l'union austro-hongroise, lord Salisbury avait laissé entendre qu'il s'associait à l'idée de trouver au problème des relations politiques de la Grande Bretagne et de l'Irlande une solution meilleure que celle de l'Union, et le vice-roi, lord Carnarvon, avait convié Parnell à examiner dans un entretien privé un projet de Home Rule. Mais tout cela n'était que feinte, et le discours du trône du 12 janvier 1886 condamnait d'avance « toute atteinte portée à la loi fondamentale de l'Union ».

Quelques jours plus tard les Irlandais unis aux libéraux renversèrent le cabinet conservateur et Gladstone prit le pouvoir. Il y arrivait bien décidé à proposer au Parlement le vote du Home Rule. On peut dire qu'il revenait de loin, car au début de sa carrière politique il avait été un adversaire acharné de toute concession aux demandes de l'Irlande. Peu à peu il avait évolué et la sincérité de son évolution ne laisse aucun doute. En 1869, il avait fait voter le désétablissement de l'église protestante d'Irlande, puis successivement en 1870 et en 1881 deux Land Acts irlandais. En 1881, sans se déclarer encore pour le Home Rule, il répliquait à Disraëli dénonçant le Home Rule, comme « à

peine moins dangereux que la peste ou la famine » : « Ceux qui compromettent l'Union, ce sont ceux qui ont imposé à l'Irlande une église étrangère et des lois agraires injustes, ceux qui ne lui accordent que des libertés inférieures aux nôtres ; les défenseurs de l'Union sont, au contraire, ceux qui ont défendu sans relâche l'autorité souveraine du Parlement et qui n'ont voulu s'en servir pour autre chose que pour l'union des trois nations, dans l'égalité et la liberté ».

MM. Dilke et Chamberlain se déclarèrent formellement en faveur du Home Rule avant que la conversion de leur chef fût achevée, mais M. Chamberlain aurait voulu limiter le Home Rule à la création de quelque administration élective, se rapprochant de la constitution d'une province canadienne, tandis que Gladstone, une fois converti, allait du premier coup bien au-delà. Le 4 juin 1885, il écrivait à lord Hartington : « Je vais beaucoup plus loin que M. Chamberlain et que M. Dilke, mais je n'ai quant à moi aucun souci de me concilier les leaders irlandais ou de négocier avec eux. J'examine la question en elle-même et j'ai la conviction profonde que le Home Rule considéré en lui-même serait un bienfait pour l'Irlande et pour l'Empire entier ». Il rendait sa conversion publique par un manifeste adressé à ses électeurs du Midlothian. Au lendemain des élections, il exposa dans une brochure les raisons de sa conversion et les conditions auxquelles, pensait-il, le vote du Home Rule devait être soumis. Le

Home Rule supposait que la preuve était faite qu'il n'existait aucun autre moyen d'établir des relations cordiales entre la Grande Bretagne et l'Irlande, et il supposait, en second lieu, l'adhésion de l'immense majorité des électeurs irlandais. Il devait, en outre, être conçu et établi de manière à ne point porter atteinte à l'unité et à la sécurité de l'Empire et à pouvoir s'étendre éventuellement aux rapports de l'Angleterre et de l'Ecosse.

Avant même que Gladstone eût formé son ministère, il s'était déjà produit des défections dans le parti libéral, en haine du Home Rule : M. Goschen et lord Hartington, au lieu de voter avec leur parti sur la réponse au discours du trône, s'étaient simplement abstenus. Lorsqu'un mois et demi après la formation du ministère le chef du parti libéral exposa à ses collaborateurs son plan pour la réalisation du Home Rule, MM. Chamberlain et Trevelyan donnèrent leur démission ; ils ne voulaient pas octroyer à l'Irlande une assemblée législative, mais y créer seulement des conseils électifs dotés de très larges pouvoirs d'administration locale. Gladstone persévéra cependant dans son dessein et voulut régler en même temps la question du Home Rule et la question agraire. Par un bill agraire présenté aussitôt après le premier Home Rule Bill, il proposait le rachat des terres aux landlords par les soins de l'Etat qui devait les revendre aux paysans. Le Parlement recula devant cette grande entre-

prise et, en seconde lecture, malgré l'éloquence merveilleuse de Gladstone, son premier Home Rule Bill fut repoussé par les Communes à trente voix de majorité (343 contre 313). Lord Hartington et M. Chamberlain avaient réussi à détacher du parti libéral cent membres qui formèrent, sous leur direction, le parti libéral unioniste, allié fidèle, depuis lors, du parti conservateur.

Gladstone en appela au pays par la dissolution, mais il fut vaincu et les conservateurs revinrent pour sept ans au pouvoir. Ils mirent immédiatement en chantier, mais sans l'intention d'aboutir, l'étude de la création de quatre conseils provinciaux en Irlande. Six ans plus tard, M. A. Balfour, chef secrétaire, présenta un bill pour la réforme du gouvernement local en Irlande; c'était un timide essai de création d'un système d'administration locale semi-démocratique. Malgré l'opposition du parti nationaliste, les Communes votèrent ce bill, mais il disparut bientôt, entraîné dans la chute du cabinet conservateur avant d'avoir été soumis aux Lords.

Une fois de plus les élections se firent sur la question d'Irlande (1892); elles furent favorables aux libéraux et aux nationalistes coalisés, bien que ces derniers fussent divisés en deux partis ennemis depuis le scandale Parnell O'Shea. La nouvelle chambre comptait une majorité de 40 voix en faveur du Home Rule. Le 13 février 1893, Gladstone présenta aux Communes son

second Home Rule Bill. Ce bill offrait certaines différences avec le bill de 1886, mais dans ses grandes lignes il le reproduisait. Cette fois la coalition tint bon et les Communes votèrent le Home Rule à 34 voix de majorité (301 voix contre 267). Les Lords le repoussèrent aussitôt à la presque unanimité. Gladstone voulut proposer aux Communes de limiter le pouvoir législatif de la Chambre Haute, mais la timidité de ses collègues du cabinet l'en empêcha et quelques mois plus tard il abandonna le pouvoir.

Lord Rosebery qui lui succéda abandonna allégrement la cause de l'Irlande. « Avant que le Parlement impérial ne concède le Home Rule à l'Irlande, il faudra, disait-il, que l'Angleterre, en qualité de partie prédominante (as the predominant member of partnership between the three Kingdoms), se soit d'abord convaincue de sa juste nécessité ».

Une dissolution entraîna en 1895 une élection parlementaire générale qui aboutit à l'écrasement du parti libéral. L'Irlande n'eut pas cependant à s'en plaindre, le parti conservateur s'étant décidé, sous prétexte de « tuer le Home Rule à force d'amabilités », à adopter une politique irlandaise positive. Ces amabilités consistèrent en d'utiles enquêtes et d'utiles réformes. La première réforme fut la grande loi agraire de 1896 qui mettait en vigueur la politique de la vente des terres aux paysans, préconisée par Gladstone dès 1886. L'année suivante, les conservateurs refusèrent cependant

d'étudier les mesures législatives propres à faire cesser les inégalités fiscales signalées par la grande Commission chargée d'exposer l'histoire des relations financières de la Grande Bretagne et de l'Irlande, de peur de reconnaître implicitement par ce vote l'utilité du Home Rule. Mais, en 1898, la réforme du gouvernement local en Irlande fut établie sur une base cette fois nettement démocratique, malgré les répugnances du premier ministre, lord Salisbury, qui n'avait pas craint de la déclarer « un mal pire que le Home Rule ». Les Orangistes, il est vrai, affirmaient, d'autre part, que la réforme du gouvernement local serait le meilleur antidote à opposer à la campagne du Home Rule. L'événement a prouvé l'inanité de l'une et l'autre prophétie : la réforme n'a pas tué le Home Rule, et les comtés irlandais sont mieux administrés qu'ils ne l'étaient par les grands jurys (1). En 1900, la malheureuse division de l'Irlande en parnellites et antiparnellites, qui durait depuis 1891, prit fin et le groupe parlementaire irlandais se trouva uni sous la direction de M. John Redmond. Les trois années qui suivirent furent remplies par de nouvelles luttes agraires, dirigées par les paysans contre les herbagers et aussi contre les landlords qui refusaient de vendre des terres aux tenanciers. Cette lutte prit heureusement fin en 1908, par un

(1) Voir dans les *Annales des Sciences Politiques*, année 1902, l'article de G. Lecarpentier, *Le Gouvernement local de l'Irlande*.

accord passé entre les représentants des paysans et ceux de la majorité des landlords (Land Conference), accord dont l'*Irish Land Purchase Act*, que fit voter M. Wyndham, n'était guère que l'homologation pure et simple par voie législative. Cette loi n'oblige pas les landlords à céder leurs terres aux paysans mais elle donne à ceux qui vendent, de si grands avantages, que beaucoup ont vendu, et que le nombre des petits propriétaires exploitants s'est considérablement accru depuis neuf ans. Ainsi se trouve levé l'un des obstacles les plus sérieux à l'octroi du Home Rule ; l'Angleterre n'aura plus à craindre, en effet, que, dès son rétablissement, le Parlement de Dublin n'exproprie les landlords sans leur payer une indemnité équitable.

La Land Conférence eut également un autre résultat favorable à la politique du Home Rule. Sur l'initiative et la direction de lord Dunraven, le comité des landlords qui avaient pris part à cette conférence forma une *Association de la Réforme Irlandaise*, qui se « proposait d'appliquer aux autres problèmes irlandais la méthode de compromis et de conciliation qui avait conduit à de si satisfaisants résultats dans le cas de la question agraire ». En ce qui concerne la question des réformes à apporter au gouvernement de l'Irlande, lord Dunraven, tout en se déclarant partisan du maintien de l'Union parlementaire de la Grande Bretagne et de l'Irlande, réclame pour ce dernier pays « une plus large mesure de gouvernement local ». « Nous

croyons, dit un rapport de l'Association, en date du 26 septembre 1904, nous croyons que pour mener à bien une grande partie des affaires d'Irlande, l'on pourrait en toute sûreté et avec avantage, déléguer une part d'autorité à un corps irlandais constitué à cet effet ». Les pouvoirs de ce corps irlandais auraient consisté simplement dans le droit de présenter au Parlement des propositions de lois sur les affaires purement irlandaises, et dans la faculté de résoudre les questions que, dans chaque cas particulier, le Parlement lui aurait donné la mission de trancher. Ce corps aurait été constitué par la réunion des pairs et des députés d'Irlande auxquels seraient venus s'adjoindre les vingt-quatre membres d'un Conseil imaginé par lord Dunraven, pour assurer le contrôle administratif des finances de l'Irlande.

En somme, cette politique, que lord Dunraven qualifie modestement de politique de *Devolution*, aurait pour résultat, si elle était appliquée, de mettre l'Irlande, au point de vue législatif, dans une situation à peu près analogue à celle où se trouve placée l'Ecosse, en vertu de l'usage parlementaire qui veut que les Communes se contentent de ratifier et d'homologuer, pour leur donner force de loi, les décisions arrêtées par la majorité des seuls membres écossais dans le Comité des affaires d'Ecosse. Dans la forme, cependant, il y aurait une différence notable, en ce que le Comité des affaires d'Ecosse travaille au sein du parlement de

Westminster, tandis que le corps irlandais de lord Dunraven siégerait en Irlande.

Sans adhérer aux propositions de lord Dunraven, qui ont à leurs yeux le tort grave, en écartant la reconstitution du Parlement d'Irlande, de nier le droit de l'Irlande à se faire reconnaître comme une nation, les home rulers en prennent acte comme symptôme, dans l'aristocratie, de tendances nouvelles favorables à l'autonomie irlandaise. Quant aux Orangistes ils dénoncèrent le projet de lord Dunraven avec autant d'indignation qu'ils avaient dénoncé les bills du Home Rule de Gladstone. Le gouvernement conservateur semble au contraire l'avoir vu d'un œil favorable, et le bruit courait qu'avec l'autorisation du chef secrétaire, M. Wyndham, le sous-secrétaire d'Etat pour l'Irlande, Sir Henry Mac Donnell, avait collaboré à la préparation de ce projet. Ce bruit fut, il est vrai, officiellement déclaré sans aucun fondement, mais bientôt après, durant l'été de 1905, M. Wyndham démissionna. Sur les entrefaites, un groupe de protestants d'Ulster fondait une association dite : Les Loyalistes Indépendants de l'Ulster, qui se proposait de s'opposer à la prolongation de la lutte entre les Orangistes et les Nationalistes. Dans son manifeste du 14 juillet 1905, la nouvelle association qualifiait l'Unionisme de « croyance discréditée ».

A la fin de cette même année, les conservateurs abandonnaient le pouvoir et le chef du gouvernement

libéral, Sir Henry Campbell Bannerman, proclamait, dans son manifeste, la nécessité d'accorder à l'Irlande « le Home Rule par étapes. » Il n'attendit pas moins de deux ans pour franchir la première, et ce ne fut qu'en Mai 1907 que le chef secrétaire, M. Birrell, présenta aux Communes un projet de loi pour la création d'un Conseil d'Irlande, *Irish Council*. Ce conseil ne devait avoir aucune capacité législative; ce n'était qu'un organe de surveillance générale de l'administration de l'Irlande. L'Irish Council avait le contrôle de l'emploi des fonds des divers *Boards*, et le pouvoir de nommer et de révoquer les fonctionnaires de ces boards; seulement il ne devait pas siéger en corps, il était tenu de se subdiviser en comités ayant chacun le contrôle d'un board spécial. L'Irish Council devait se composer de cent sept membres, quatre vingt deux membres élus au suffrage universel par les électeurs de comté, et vingt cinq membres nommés par la Couronne pour représenter le gouvernement. Du point de vue démocratique on ne pouvait trouver rien à redire à la composition de l'Irish Council, mais, étant donné l'obligation où il se trouvait de n'agir que par comités séparés et le droit de veto que le lord lieutenant pouvait exercer sur toutes ses décisions, il devait être en pratique totalement impuissant.

L'Irlande déclara, par la voix de *la Convention*, repousser l'Irish Council, et, devant cette attitude, le gouvernement retira son projet; la politique du Home

Rule, par étapes, avait fait long feu. D'autre part, le Home Rule, *d'un seul coup*, n'était pas possible tant que les Lords conservaient encore la faculté de rejeter les lois votées par la chambre basse, aussi le gouvernement libéral se contenta-t-il provisoirement, à la suite du retrait de l'Irish Council Bill, de faire voter, en faveur de l'Irlande, des lois d'un ordre spécial, tels que l'Irish University Act en 1908 et le Land Act de 1909. L'*Irish University Act* a, enfin, octroyé à l'Irlande un établissement d'enseignement supérieur respectueux de sa foi religieuse et de ses sentiments nationaux. Le *Land Act de 1909* a permis la reprise de la vente des terres aux paysans, vente arrêtée depuis 1905, parce que les crédits prévus par la loi de 1903 avaient été épuisés en deux ans.

Entre temps, une élection générale était intervenue qui avait eu pour résultat de rendre, une fois de plus, le parti nationaliste arbitre des partis anglais. Depuis lors, la majorité appartient, dans le Parlement, à une coalition libéro-irlandaise qui s'est établie sur les bases suivantes : les Irlandais consentaient à voter le budget de 1909, bien qu'il comprit des augmentations d'impôts aggravant les charges fiscales du peuple irlandais, en revanche de quoi le gouvernement s'engageait à faire voter, d'abord, une loi limitant le veto législatif des Lords à deux ans, puis, ensuite, et grâce à cette loi, une mesure définitive de Home Rule. Le pacte a été loyalement exécuté par le parti libéral et par la grande

majorité du parti irlandais; le budget de 1909 et le Parliament Act de 1911 ont été votés; le vote du Home Rule Bill, présenté en Avril dernier par M. Asquith, se poursuit en ce moment sous nos yeux. Mais, une scission de minime importance pratique s'est produite dans le sein du parti nationaliste : M. William O'Brien, l'un des promoteurs du Plan de Campagne de 1886, le fondateur de l'United Irish League, s'est détaché, en 1906, du bloc nationaliste. Manquant de confiance, soit dans la sincérité, soit dans la force du parti libéral pour faire voter le Home Rule, il considérait que M. John Redmond jouait un jeu de dupe en votant le budget de 1909 en échange d'une simple promesse de Home Rule. Il rêvait, d'ailleurs, d'un rapprochement entre le peuple et l'aristocratie de l'Irlande au moyen d'une entente avec le parti de lord Dunraven, auquel il donnait comme gage son renoncement à la politique de la vente obligatoire des terres. Il fonda le nouveau parti des « Nationalistes Indépendants », mais sa politique n'a eu qu'un mince succès auprès du corps électoral et son groupe parlementaire ne compte que dix membres, cependant que l'ancien parti en réunit soixante dix. Il a créé, en 1910, la Ligue de Tous pour l'Irlande, *All for Ireland League*, qui reçut aussitôt l'adhésion de lord Dunraven, de lord Castletown qui, en 1893, avait parlé aux Lords contre le second Home Rule Bill, et de lord Rossmore, ancien grand maître des loges orangistes de l'Ulster révoqué

en 1885, par Gladstone, de ses fonctions de *justice of peace* pour excès de zèle loyaliste.

Le 30 mars 1910, au meeting inaugural de la ligue, lord Castletown déclarait « rencontrer chaque jour des hommes fortement opposés au Home Rule ou au self government, et qui proclament maintenant que le temps est venu et que nous devons l'avoir ». Lord Castletown ajoutait que le grand journal unioniste de Dublin, l'*Irish Times*, en faisait lui-même l'aveu. Il crut même pouvoir ajouter — le Parliament Act n'était pas encore voté, — que les Lords ne s'entêteraient pas dans une opposition irréductible au Home Rule, « si l'Irlande entière, avec ses quatre provinces, Leinster, Munster, Ulster et Connaught se prononçaient d'une voix unanime en faveur de l'autonomie.

Nous verrons plus loin, en étudiant parmi les objections au Home Rule « la question de l'Ulster », si cette unanimité des quatre provinces en faveur du Home Rule est possible, et si elle peut être exigée comme une condition légitimement nécessaire à l'octroi du Home Rule.

Non seulement l'état d'esprit de l'aristocratie irlandaise mais aussi celui de la Grande-Bretagne, du prédominant partner, dans son ensemble, s'est profondément modifié depuis quelques années, en ce qui concerne le Home Rule; le *Times*, lui-même, admet aujourd'hui que l'autonomie de l'Irlande ne peut constituer un réel danger pour l'Empire.

C'est donc sous des conjonctures favorables que se présente le Home Rule Bill de M. Asquith, officiellement dénommé : Projet d'amendement du gouvernement de l'Irlande.

CHAPITRE III

ARGUMENTS POUR ET CONTRE LE HOME RULE

Que l'on se place au point de vue des intérêts de l'Irlande ou de ceux de la Grande Bretagne, l'on n'est point en peine de donner, en faveur du Home Rule, des raisons d'ordre moral et aussi d'ordre matériel. Les unes et les autres se tiennent, d'ailleurs, par un lien étroit.

Toute nation civilisée a un droit naturel et imprescriptible au *self government*. L'Irlande est-elle une nation et une nation civilisée ? Telle est donc la première question à laquelle il faille répondre. On est presque honteux, à vrai dire, de la poser, tant l'histoire y répond avec éloquence. L'Irlande, en effet, possède, à un rare degré, ces deux choses qui, suivant la belle définition de Renan, font l'âme, le principe spirituel des nations, « la possession en commun d'un riche legs de souvenirs, le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis ». Que l'Irlande celtique du roi Malachie et de Brian Boirhoime, réunissant tous ses fils sous l'étendard vert, ait bien été

une nation, que l'Ile des Saints et des Savants ait été une nation civilisée, cela demeure incontestable et n'est point contesté. Mais, depuis les plantations des protestants anglais et écossais dans l'Ulster au cours du xvii^e siècle, il n'y a plus, dit-on, d'unité nationale en Irlande, on y trouve, au contraire, deux nations rivales divisées par des haines inexpiables. A-t-on le droit d'invoquer contre l'Irlande les plantations qui ont été un crime de lèse humanité et de lèse nation ? Les colons de l'Angleterre et de l'Ecosse n'ont pas occupé des régions désertes ou mal exploitées par les autochtones, ils sont venus expulser et massacrer des populations paisibles et industrieuses, d'une civilisation pour le moins égale à celle de leurs farouches ennemis. Qu'il y ait, depuis lors, deux Irlandes, une celtique et une saxonne, cela est vrai, mais il y a de même une Ecosse celtique à côté d'une Ecosse saxonne et l'on ne prétend pas nier, pour cela, l'existence et la réalité d'*une* nation écossaise ; on ne saurait donc contester davantage l'existence et la réalité de la nation irlandaise. Si grandes que soient les divisions entre les protestants d'origine anglaise et écossaise de l'Ulster et la masse celtique et catholique du reste de l'Irlande, les premiers ne se confondent pas avec les Anglais et les Ecossais, ils en diffèrent par certains traits de caractère qu'ils ont de commun, au contraire, avec leurs compatriotes de souche celtique et de religion catholique, l'idéalisme, la finesse de l'esprit, et, sauf de rares

exceptions, ils se considèrent comme Irlandais et aiment à se proclamer tels. N'importe, réplique-t-on, ils repoussent le Home Rule de toutes leurs forces et demandent le maintien de l'Union en sa forme actuelle. L'objection est de fait et non de principe, à ce titre nous l'étudierons plus loin ; en droit, nous ne nous trouvons qu'en présence de l'opposition d'une minorité d'une nation aux désirs de la majorité, conflit qui doit se décider conformément au principe majoritaire.

Pour ces raisons, il nous paraît que l'Irlande a droit au Home Rule ; mais, a-t-elle intérêt à l'avoir ? C'est ce qu'il nous faut maintenant examiner. Encore que toute nation aime mieux se gouverner elle-même, vaille que vaille, que d'être bien gouvernée par l'étranger, on peut cependant admettre, à la rigueur, qu'un peuple ne revendique pas son autonomie s'il se trouve sous la domination d'un autre peuple qui le gouverne bien. Mais l'Irlande est, en fait, si mal gouvernée par l'Angleterre, qu'elle n'a pas à craindre de parvenir à se gouverner plus mal. D'ailleurs, l'expérience de treize années de self government local est une preuve suffisante que l'Irlande est bien capable de se gouverner elle-même. La raison, aussi bien que le sentiment, justifient les revendications home rulistes de l'Irlande.

La Grande Bretagne et l'Empire seront les premiers à ressentir les bienfaits du Home Rule de l'Irlande, avant l'Irlande elle-même. M. Chamberlain prétend

que le Home Rule c'est seulement une première étape vers l'indépendance absolue de l'Irlande et, partant, vers le démembrement de l'Empire. L'Irlande autonome profiterait des premiers embarras où une guerre dangereuse jeterait la Grande Bretagne pour se détacher d'elle et proclamer son indépendance. Mais rien ne justifie cette assertion et tout, au contraire, la repousse. Grattan résumait d'un seul mot la politique que sa situation géographique impose à l'Irlande, lorsqu'il disait : « Le Canal de Saint-Georges empêche l'Union, mais l'Océan s'oppose à la séparation ». Burke, Fox, Gladstone peuvent être invoqués à leur tour. Le premier écrivait à Lord Charlemont : « Je suis convaincu qu'il n'est pas de contrainte qui puisse fonder des rapports solides entre deux peuples ; je crois qu'une alliance naturelle et cordiale sera un lien beaucoup plus sûr entre nos deux peuples que tous les principes de subordination possibles ». Fox disait en 1797 : « Je voudrais voir le gouvernement de l'Irlande confié aux électeurs irlandais, et maître des intérêts du pays ; je demeure convaincu que lorsque l'Irlande se gouvernera elle-même, elle se sentira davantage liée aux intérêts de l'Angleterre ». Gladstone, enfin, répliquant à Chamberlain, s'écriait : « On dit que par une pente fatale le Home Rule conduira l'Irlande à la séparation, mais les Irlandais ne s'aviseront pourtant jamais de se comporter comme s'ils étaient complètement indépendants de nous, comme s'ils n'avaient aucun profit à at-

tendre, ni aucun danger à craindre de nous dans le cas où ils se conduiraient mal envers l'Angleterre. » L'Irlande n'est plus peuplée aujourd'hui que de quatre millions et demi d'habitants, elle ne saurait songer à entrer en lutte contre la puissante Grande Bretagne qui en compte plus de quarante millions, et, d'autre part, elle dépend, au point de vue économique, du marché anglais, seul débouché de ses produits agricoles. Dans ces conditions, l'hypothèse d'une révolte de l'Irlande, mécontente de l'Union, serait déjà bien improbable; celle d'un soulèvement de l'Irlande réconciliée est une pure chimère.

Le Home Rule irlandais présentera, d'autre part, pour la Grande Bretagne et pour l'Empire, deux autres avantages d'un ordre moins général, mais fort importants néanmoins, il épargnera le temps du Parlement de Westminster et l'argent de l'Echiquier impérial. Les affaires irlandaises accaparent à ce point le Parlement que, de l'avis unanime, elles bloquent le fonctionnement normal de la machine parlementaire sans que les députés nationalistes aient recours à l'obstruction. Pour remédier à ses ennuis et à ses maux l'Irlande, sans le Home Rule, ne peut avoir recours qu'au Parlement et elle ne s'en fait pas faute; ses députés questionnent, protestent et réclament incessamment, dans l'enceinte des Communes, à propos des incidents journaliers les plus futiles de la vie politique ou économique, sociale ou administrative. Ils interpellent s'ils

estiment que la question en vaut la peine et offrent un beau thème à leur éloquence. Que de temps le Parlement a dû consacrer à la discussion et aux votes de projets de lois de toute sorte concernant l'Irlande, dont beaucoup succombaient en chemin. Il est évident que du jour où l'Irlande possédera son autonomie, un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif, le terrain parlementaire, à Westminster, sera déblayé de la masse des affaires irlandaises qui l'encombrent, et que le Parlement Impérial aura plus de temps à consacrer aux intérêts généraux de l'Empire. Telle est la force de cet argument qu'il a conduit le présent gouvernement anglais à préconiser le Home Rule, non seulement pour l'Irlande, mais encore pour l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Angleterre ; c'est la politique dite du « *Home Rule all around* ».

Mais une autre raison est invoquée de nos jours, spécialement en faveur du Home Rule de l'Irlande, qui ne vaut pas pour le *Home Rule all around*, c'est la nécessité de mettre en équilibre le budget irlandais et de « couper la perte » qu'il inflige à la Grande Bretagne par son déficit grandissant. Cet équilibre budgétaire ne peut être obtenu que par des réformes administratives, financières et fiscales qu'il est impossible d'effectuer tant que le Home Rule de l'Irlande n'aura pas été préalablement institué.

*
* *

La force des arguments que nous venons de passer

en revue n'échappe pas aux Unionistes, mais, pour résister à la grande revendication irlandaise, ils arguent, pour leur part, des bons résultats de l'Union anglo-écossaise et des intérêts de la minorité protestante en Irlande. Leur premier argument est plutôt de nature académique, le second est politiquement plus fort. Lord Dunraven, dans son livre déjà cité : *The Outlook in Ireland*, consacre un chapitre entier à réfuter l'argument de l'Ecosse. Lecky y avait déjà répondu dans son Histoire de l'Angleterre au XVIII^e siècle (1). En deux mots, voici comment ils le réfutent : Le traité d'Union anglo-écossais a tenu compte des sentiments nationaux et religieux de l'Ecosse et l'Union a enrichi ce pays jusqu'alors misérable. Le traité d'Union anglo-irlandais n'a tenu aucun compte des sentiments ni des intérêts de l'Irlande et l'Union a été, pour l'Irlande, une cause de misère et de ruines.

Il convient cependant de faire exception pour une petite fraction de l'Irlande, pour le coin nord-est de l'Ulster où prospèrent l'industrie linière et celle des constructions maritimes. Or, cette partie de l'Irlande est justement celle qu'habitent les protestants de souche anglaise et écossaise, et toute l'industrie de cette région est en leurs mains. Les ennemis de l'Irlande en triomphent. N'est-ce point la preuve, s'écrient-ils, que si les

(1) Tome II, pp, 302 et sq.

Irlandais celtes et catholiques végètent, la faute n'en est point à l'Union mais à leur caractère apathique, à leur manque d'esprit d'initiative. L'argumentation vaudrait si l'Irlande n'avait pas eu une industrie florissante avant les lois pénales, et si ce n'étaient pas ces abominables lois qui avaient détourné les catholiques des carrières commerciales et industrielles et les avaient ruinés.

Le second argument des Unionistes est d'une autre nature et sa force politique est considérable, c'est l'opposition du plus grand nombre des protestants irlandais à l'octroi du Home Rule. L'argument est couramment appelé « la question de l'Ulster ». Par là même, d'ailleurs, on en exagère la portée, car cette province ne repousse pas unanimement le Home Rule, tant s'en faut, puisque sur les trente-trois députés qu'elle envoie à Westminster, l'on ne compte que dix-sept Orangistes contre seize home rulers.

Les Orangistes donnent, pour raison de leur opposition au Home Rule, qu'il les mettrait, sans défense, à la merci d'une majorité ennemie qui les opprimerait impitoyablement. Ils affirment que du jour où il y aura à Dublin un Parlement d'Irlande, leurs libertés, leurs personnes et leurs biens seront en danger parce que le gouvernement de l'Irlande sera dirigé par l'Église catholique. *Home Rule is Rome Rule !*

Aucun fait précis de sectarisme religieux à la charge

des catholiques ne justifie d'ailleurs cette crainte maladroite de la persécution. Tous les témoins impartiaux sont unanimes à reconnaître que dans aucun pays catholique on ne rencontre moins de fanatisme religieux qu'en Irlande. Lorsqu'un protestant irlandais est victime de boycottage, de menaces ou de violences, c'est à titre de mauvais landlord, d'agent de landlord, de landgrabber ou encore d'Orangiste exalté insultant aux aspirations nationales irlandaises.

Les craintes des protestants d'Irlande ne sont pas légitimées par l'expérience des faits, elles tirent leur force d'une crédulité incroyable dans la puissance et la malignité du pape. Les presbytériens de l'Ulster sont, à cet égard, encore aujourd'hui dans le même état d'esprit que Jean Knox ou les têtes rondes de Cromwell. Leur fanatisme n'est pas moindre. Un fermier presbytérien de l'Ulster disait un jour, il y a une douzaine d'années, à M. T. W. Russell, qui cite le mot dans son ouvrage *Ireland and Empire* : « Les catholiques doivent être tenus en état d'infériorité (be kept down), ou bien nous ne pouvons pas rester dans ce pays ». Les protestants d'Irlande ne peuvent pas se figurer que, redevenus les maîtres, les catholiques ne se vengeront pas des injures et des longues souffrances qu'ils ont endurées pendant plus de trois siècles et ne leur appliqueront pas, en tout ou en partie, les odieuses lois pénales ; et, dès la présentation du premier Home

Rule Bill, ils ont demandé des garanties. Gladstone répliqua que « comme toutes les minorités ils auraient pour défense l'appel à l'opinion publique et que cette garantie devait leur suffire », mais il consentit, en fin de compte, à inscrire parmi les restrictions aux pouvoirs de la Législature Irlandaise (Article 4), des garanties religieuses. Dans le bill de 1893 les mêmes garanties furent reproduites avec encore plus de minutie et de précision (Article 4). Elles interdisaient à la Législature Irlandaise de légiférer pour établir une église, un budget des cultes directement ou d'une manière détournée, prohiber le libre exercice d'une religion, favoriser ou défavoriser les fidèles d'une religion quelconque. L'article 3 du bill Asquith les reproduit, mais aujourd'hui la tactique des Unionistes est d'en faire fi et de prétendre « qu'ils ne valent pas le papier où elles sont écrites », parce que le Parlement de Dublin n'en tiendra aucun compte.

Lord Hugh Cecil a résumé, d'une façon humoristique, la véritable situation des homes rulers et des unionistes vis à vis des garanties, en rappelant, dans son discours du 15 avril 1912, l'anecdote des deux voyageurs qui avaient avec eux une mangouste. « Qu'avez-vous dans votre boîte, disait à l'un d'eux le contrôleur du train ? — Une mangouste. — Une mangouste ! et pourquoi faire ? — Pour tuer des serpents, les serpents que mon camarade pris de whisky voit partout. — Mais alors ce sont pas de réels serpents !

Non, mais aussi n'est-ce pas une réelle mangouste ». En attendant, les chefs du parti Unioniste en Irlande attisent les vieilles haines religieuses qui commençaient à s'assoupir ; dans des meetings et des *convenants* les protestants de l'Ulster jurent de faire échec, par tous les moyens, au Home Rule et de ne point se soumettre au Parlement de Dublin. Pour résoudre cette difficulté, un amendement à l'article premier du bill a été présenté, lors de la discussion en comité, qui excluait les comtés d'Antrim, Armagh, Down et Londonderry de l'aire d'application du Home Rule (1). Cet amendement ne venait pas des bancs orangistes, il était proposé par un anglais favorable au Home Rule, « comme un essai honnête pour résoudre une des questions les plus complexes touchant le gouvernement de l'Irlande ». Il est très remarquable que les Unionistes Irlandais ne l'ont pas soutenu comme une mesure leur donnant satisfaction, mais comme un « wrecking amendment » entraînant, par son vote, la chute du Home Rule. Les Nationalistes, de leur côté, le repoussaient de toutes leurs forces, et M. W. O'Brien n'hésitait pas à déclarer que lui, qui était prêt à toutes les transactions, et au vote de toutes les mesures de conciliation, ne pouvait accepter comme telle la division de la patrie irlandaise. L'amendement, d'ailleurs, a été rejeté, mais

(1) Amendement Agar-Robartes, 11 juin 1912.

sa discussion a eu l'avantage de faire éclater, au grand jour, l'intransigeance des Orangistes qui entendent empêcher l'Irlande de jouir du bénéfice du Home Rule, même s'ils sont soustraits à l'autorité du Parlement de Dublin.

CHAPITRE IV

ANALYSE ET CRITIQUE DU HOME RULE BILL DE 1912, COMPARAISON AVEC LES DEUX BILLS GLADSTONIENS

Maintenant que nous connaissons les arguments pour et contre l'octroi du Home Rule à l'Irlande, nous pouvons entreprendre, utilement, l'analyse critique du bill proposé aux Communes le 11 Avril 1912, par le présent gouvernement britannique, et qui est actuellement en cours de discussion et de vote.

Matériellement, il se présente sous la forme d'un fascicule de quarante-trois pages, vingt-neuf d'articles et quatorze de cédules, du format ordinaire des bills soumis au Parlement. Il se compose de quarante-huit articles et de quatre cédules ; les quarante-huit articles sont répartis sous douze têtes de chapitre.

Les trois premiers articles formant le premier chapitre traitent de l'*Autorité Législative*, les deux suivants de l'*Autorité Exécutive*. Sous le titre de *Parlement Irlandais*, les articles 6 à 12 inclus forment le troisième chapitre. L'article 13 forme, à lui seul, le quatrième chapitre : *De la Représentation Irlandaise dans la Chambre des Communes*. Le cinquième, le plus long

de tous, est consacré aux *Finances*, articles 14 à 26 inclus. Les *Dispositions concernant le Pouvoir Judiciaire* sont contenues dans quatre articles, 27 à 30. Le septième chapitre : *Lord Lieutenant*, se compose de l'article 31. Les articles 32 à 36 inclus renferment les *Dispositions concernant les Juges et Fonctionnaires Irlandais en exercice*. Le trente-septième, celles concernant les *Membres de la Police*. Le dixième chapitre, intitulé *Généralités*, contient quatre articles 38 à 41, dont le dernier très important. Les articles 42 à 46 inclus ont trait à des dispositions transitoires. Le bill se termine, comme la plupart des grandes lois anglaises, par un chapitre définissant le sens dans lequel on doit entendre les principaux termes employés et donnant le titre courant de la loi ; articles 47 et 48.

*
* *

En dernière analyse le Home Rule du bill de M. Asquith s'exprime dans une délégation de pouvoirs, sans plus, puisque « malgré l'établissement du Parlement Irlandais et ce que contient la présente loi, le pouvoir suprême et l'autorité du Parlement du Royaume Uni demeureront intacts et entiers sur toutes les personnes, les questions et les choses dans l'empire de Sa Majesté (1) ». Le Parlement d'Irlande ne sera qu'un *par-*

(1) Bill, art 1, par. 2. C'est la reproduction littérale des termes contenus dans la seconde phrase de l'article 2 du bill de 1893, plus l'adjonction des mots « établissement du Parlement Irlandais ». Le bill de 1886 ne contient rien d'analogue dans son texte.

lement subordonné. Gladstone, pour bien marquer ce caractère de subordination de l'autorité législative irlandaise, ne la qualifiait, aussi bien en 1893 qu'en 1886, que de « Législature », terme par lequel sont désignées les autorités législatives des provinces canadiennes. Le bill de 1912 l'appelle « Parlement » et donne ainsi à l'Irlande une légitime satisfaction d'amour-propre qui n'offre aucun inconvénient ni aucun danger ⁽¹⁾. « Ce qui importe, répliquait sir Rufus Isaac à l'opposition, ce n'est pas le nom donné à l'autorité législative irlandaise, ce sont les pouvoirs dont elle dispose ». Or, le Parlement Irlandais n'aura point autorité législative en toute matière ; cette autorité est soumise à des « limitations » et à des « prohibitions ⁽²⁾ ». Il y a deux catégories de *limitations*, celles qui exceptent de la connaissance du Parlement Irlandais certaines matières à *titre définitif* et permanent, et celles qui n'emportent que des *exceptions provisoires*.

Les premières limitations réservent au Parlement Impérial la connaissance des questions qui touchent, par leur nature, à l'unité de l'état et à sa responsabilité internationale, comme aussi la connaissance des princi-

(1) Voir dans les débats en comité, 3^e journée, 13 juin 1912, la longue discussion sur l'amendement Winterlon portant substitution du mot *Législature* au mot *Parlement* et finalement rejeté.

(2) Dans les deux premiers Home Rule Bills les « limitations » du troisième étaient qualifiées « exceptions » et les « prohibitions » « restrictions ».

pales matières commerciales, car il faut que ni l'unité politique de l'état ne puisse être mise en péril, ni sa responsabilité engagée, ni son unité commerciale brisée par la volonté d'une fraction du corps politique que l'état britannique continue à représenter seul en son entier (1).

D'autre part, sont provisoirement réservées à la connaissance du Parlement Impérial et exclues de celle du Parlement Irlandais les matières suivantes : la législation de l'achat des terres en Irlande, la législation des pensions de retraite, celle de l'Assurance nationale, celle des Bourses de travail, — la perception des impôts, — la constabulary, — les caisses d'épargne, les sociétés de secours mutuels, — les emprunts publics irlandais antérieurs au Home Rule (2). Ce sont là autant de matières dont il serait dangereux, pour des causes diverses, de charger le nouveau Parlement ou l'Irlande autonome dès les débuts du Home Rule, avant que ce Parlement et la nation irlandaise aient pris un juste et exact sentiment de leur responsabilité et de leurs forces.

En dehors de ces « limitations » et des « *prohibitions* » qui interdisent au Parlement Irlandais de faire

(1) Les limitations à titre définitif se trouvent dans l'article 2 paragraphes 1 à 10.

(2) Les limitations à titre provisoire sont indiquées au paragraphe 11 de l'article 2.

des lois « pour établir ou doter une religion quelconque, ou en prohiber le libre exercice, ou donner une préférence, un privilège ou un avantage ou placer en état d'infériorité, pour cause de foi religieuse ou de statut ecclésiastique, ou faire d'une foi ou d'une cérémonie religieuse la condition de validité d'un mariage ⁽¹⁾ », le Parlement Irlandais « aura le pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de l'Irlande ⁽²⁾ ». Sa compétence législative a donc une portée très générale puisque n'en sont exclues que les matières limitativement énumérées aux limitations et prohibitions. M. Chamberlain se plaignait, en 1886, de ce que la Législature irlandaise était investie d'une capacité législative générale, il aurait voulu que les matières relevant du pouvoir législatif irlandais fussent limitativement énumérées dans le bill. Gladstone ne tint pas compte de cette demande dans son bill de 1893, mais M. Asquith a donné la plus large satisfaction possible au principe dont elle inspirait, en réservant *au Parlement Impérial le droit de légiférer concurremment*

(1) Art. 3. La dernière disposition a été inspirée par l'émotion suscitée dans les milieux protestants de l'Irlande par l'application en ce pays du Motu Proprio de Pie X : *Ne temere*, déclarant nuls au point de vue canonique les mariages entre un catholique et une personne d'autre religion si le mariage n'a pas été célébré devant un prêtre catholique. Voir à ce sujet dans le numéro de la *Forthnighthly Review* de 1912 l'article : *Why Ulster distracts Roman Catholicism*, et le chapitre IV du livre de Hocking : *Is Home Rule Rome Rule?*

(2) Art. 2. Parag. 1.

avec le *Parlement Irlandais* sur les matières en lesquelles ce dernier a le droit de légiférer ⁽¹⁾.

*
* *

Ce *pouvoir législatif* sera exercé par « un *Parlement Irlandais* consistant en Sa Majesté le Roi et en deux Chambres, à savoir : le *Sénat Irlandais* et la *Chambre des Communes Irlandaise* ⁽²⁾ ».

« La *Chambre des Communes Irlandaise* se composera de 164 membres élus par les circonscriptions établies dans la première partie de la première cédule, et élus par les mêmes électeurs et de la même manière que les membres élus pour représenter l'Irlande au *Parlement du Royaume Uni* ⁽³⁾ ».

Le *Sénat Irlandais* se composera de 40 membres nommés pour huit ans. Les sénateurs seront nommés dans le premier *Parlement* par le gouvernement britannique, ensuite par le gouvernement irlandais, mais avec obligation de réserver à chacune des quatre provinces, le même nombre de sièges que celui qui lui sera octroyé lors de la première nomination des sénateurs par le gouvernement impérial ⁽⁴⁾.

Sur la composition et le mode d'action du pouvoir

(1) Art. 41.

(2) Art. 1^{er}, parag. 1^{er}.

(3) Art. 9.

(4) Art. 8 tel qu'il a été amendé lors du vote en comité dans les derniers jours d'Octobre 1912.

législatif de l'Irlande, les trois bills du Home Rule diffèrent et le dernier paraît le mieux répondre aux besoins du pays.

Suivant le bill de 1886, le pouvoir législatif devait appartenir à un Corps Législatif composé de deux ordres délibérant et votant ensemble en règle générale, mais pouvant et devant, sur la demande d'un des deux ordres, voter séparément. Dans ce dernier cas, la question aux voix se tranchait par la négative si la majorité n'était pas obtenue dans chaque ordre. Le premier ordre devait se composer de 103 membres, 28 pairs et 75 élus au suffrage restreint, le second ordre de 206 membres élus au suffrage universel,

Le bill de 1893 prévoyait deux chambres, une chambre haute dite Conseil Législatif, se composant de 48 conseillers élus au suffrage restreint, et une chambre basse, dite Assemblée Législative, composée de 103 membres élus au suffrage universel.

Chaque chambre devait voter séparément, mais, après un double rejet par le Conseil d'une loi votée par l'Assemblée, les deux chambres devaient se former en réunion plénière et, du vote des deux Chambres ainsi réunies, devait dépendre le sort final du projet.

Dans le bill actuel l'on conserve ce dernier moyen de solutionner les conflits législatifs des deux chambres, bien que ces conflits ne soient guère à redouter, sauf pendant la durée du premier sénat nommé par le

gouvernement anglais, puisque ensuite les sénateurs seront nommés par le gouvernement irlandais.

Dans le présent bill le nombre des membres de la Chambre des Communes Irlandaise a été fixé à 164. Le gouvernement en a donné pour raison que « l'expérience montre, si l'on étudie le jeu des corps législatifs dans les colonies britanniques, qu'un corps de 103 membres, tel que celui proposé en 1893, est un peu étroit, et qu'une chambre basse doit être un peu plus nombreuse (1) ».

Quant à la chambre haute, ce sera un Sénat et un Sénat composé de membres nommés. Qu'il ne puisse plus être question d'une Chambre des Lords, aujourd'hui, cela va de soi, puisque celle du Royaume Uni est condamnée à disparaître bientôt et que le Parliament Act de 1911 lui a déjà enlevé ses attributions législatives. Mais pourquoi le Sénat Irlandais sera-t-il un corps nommé et non élu? M. Asquith en a donné pour raison la nécessité de faire entrer au Sénat irlandais, pour sauvegarder les intérêts des minorités, « des personnes qui n'auront ou ne pourraient avoir grande chance d'y pénétrer par voie d'élection populaire ». Il a insisté avec soin sur ce que cette disposition lui était inspirée par la situation politique particulière à l'Irlande, laissant ainsi entendre que la chambre haute,

(1) Discours de M. Asquith lors de la présentation du bill, du 11 Avril 1912.

qui devra prochainement remplacer en Angleterre la Chambre des Lords condamnée à disparaître, serait une chambre élue.

*
* *

Le *pouvoir exécutif* de l'Irlande, après le Home Rule, continuera à demeurer aux mains du roi et à être exercé par le *Lord Lieutenant*, qui en confiera délégation aux *Ministres d'Irlande*.

Les Ministres d'Irlande en exercice formeront le Comité Exécutif du Conseil Privé d'Irlande ⁽¹⁾. Il y aura donc, en Irlande, un pouvoir exécutif national, un ministère irlandais responsable devant le Parlement d'Irlande. Pour la première fois depuis la conquête normande le gouvernement de l'Irlande sera aux mains des Irlandais. Même à l'époque de sa plus grande liberté, de 1782 à 1800, l'Irlande ne jouit pas de ce privilège, et nous avons vu quelle source de honte et de misère fut pour elle la coexistence d'un Parlement national et d'un exécutif étranger ⁽²⁾.

Les bills de 1886 et de 1893 étaient beaucoup moins précis à cet égard et semblaient réserver la possibilité d'un exécutif étranger. Le bill de 1886 ⁽³⁾ disait que le Lord Lieutenant remplirait ses fonctions de pouvoir exécutif « avec l'aide de tels officiers et de tel conseil

(1) Art. 4.

(2) Voir le premier chapitre.

(3) Art. 7, parag. 1^{er}.

qu'il paraîtrait convenable de temps à autre à Sa Majesté ». Le bill de 1893 inclinait davantage vers l'idée d'un ministère national et s'exprimait ainsi : « Il y aura un Comité Exécutif du Conseil Privé d'Irlande pour aider, par ses avis, au gouvernement de l'Irlande, et ce Comité se composera de tels fonctionnaires de la Couronne et en tel nombre qu'il semblera bon à Sa Majesté ou au Lord Lieutenant, *sauf qu'il en soit autrement ordonné par une loi irlandaise* ⁽¹⁾ ». Le bill de 1912 ne laisse planer aucune incertitude, il dit très catégoriquement qu'« une personne ne pourra rester plus de six mois en fonction de ministre d'Irlande, à moins d'être ou de devenir membre d'une des chambres du Parlement d'Irlande » ⁽²⁾ ».

Le bill arrache, d'autre part, le dernier vestige du principe de l'ascendancy, en déclarant que l'office de Lord Lieutenant peut être occupé par tout sujet de Sa Majesté, quelle que soit sa religion ⁽³⁾.

L'on sait, en effet, qu'aujourd'hui encore ce poste ne peut être occupé par un catholique.

*
* *

« Qui tient les cordons de la bourse est en politique le véritable maître ». A la lumière de cet adage britan-

(1) Art. 5, parag. 2.

(2) Art. 4, parag. 4 (b).

(3) Art. 31, parag. 1.

nique nous allons examiner les dispositions financières du bill, et voir quelle quantité de Home Rule il octroie à l'Irlande.

Comme d'ailleurs elles ne se comprennent bien que si l'on connaît les diverses solutions proposées par Gladstone, ainsi que l'évolution financière et fiscale de l'Irlande depuis 1886, nous allons commencer par une esquisse historique de cette question depuis un quart de siècle.

Dans son premier projet, celui de 1886, Gladstone faisait intervenir dans l'organisation financière de l'Irlande après l'octroi du Home Rule, à la fois le gouvernement impérial et le gouvernement irlandais, et c'est au premier qu'il donnait le rôle de beaucoup le plus important. Il maintenait sous le contrôle unique du Parlement Impérial les deux principales sources de revenus, les droits de douane et les droits d'accise, qui représentaient réunis plus des trois quarts des recettes du budget, 6.180.000 livres sur un total de 8.350.000 livres. Il ne transférait au gouvernement irlandais que deux impôts, ceux du timbre et de l'income tax, au total 1.150.000 livres ; — les 1.020.000 livres restant se composaient de revenus provenant d'autres sources que l'impôt (*non tax revenue*). Il est vrai que le bill reconnaissait au législateur irlandais le pouvoir de lever toutes les taxes qu'il lui plairait de créer.

Aux dépenses le budget devait se diviser en Charges d'Empire et Charges locales. Les Charges d'Empire se

répartissaient sous trois chefs : 1° *Contribution aux dépenses de l'Empire*, sur la base d'un quinzième de ces charges telles qu'elles résultaient du budget de 1886 ; la somme représentée par ce quinzième de 1886 devait rester fixe pour trente ans et se montait à 3.242.000 livres, environ 38,5 % des charges de l'Irlande. Etaient d'autre part rangées parmi les *imperial charges* : 1° un fonds annuel de 360.000 livres pour l'amortissement de la part de la dette de la Grande Bretagne mise à la charge de l'Irlande, et évaluée à 48.000.000 de livres ; 2° 1.000.000 de livres pour le remboursement de l'entretien de la police (*constabulary*), que le gouvernement impérial tenait à payer lui-même. Le trésor impérial devait tenir un compte séparé des droits de douane et d'accise qu'il percevrait en Irlande, et se couvrir sur les perceptions du paiement de la contribution de l'Irlande aux dépenses de l'Empire et du service du fonds d'amortissement de la part de l'Irlande dans la dette du Royaume Uni. Si les droits de douane et d'accise laissaient un excédent, le trésor impérial devait le verser au gouvernement irlandais, si, au contraire, ils ne suffisaient pas à couvrir le total de la « contribution », le revenu du gouvernement irlandais devait couvrir le déficit.

Les dépenses à la charge immédiate du gouvernement irlandais ne concernaient que les charges du gouvernement civil de l'Irlande, moins les frais d'entretien de la police, et les frais de perception du revenu

général de l'Irlande. Elles étaient évaluées à 3.344.000 livres, soit un peu plus que « la contribution » aux charges impériales.

En somme, dans ce premier projet Gladstonien, le gouvernement impérial était seul à connaître des impôts de consommation représentant plus des trois quarts des revenus de l'Irlande, qui restait soumise à l'autorité financière et fiscale du Parlement de Westminster où elle n'était plus cependant représentée. Situation véritablement étrange et paradoxale, puisqu'en vertu de la même loi constituante elle était censée recevoir son autonomie !

La conception financière première du second Home Rule Bill ne donnait pas lieu aux mêmes graves critiques. Le Parlement Impérial gardait bien à lui seul le droit de fixer les taxes de douanes perçues en Irlande, les taxes postales et les impôts de consommation, mais les premières, seules, étaient versées à l'Echiquier impérial, les autres allaient directement à l'Echiquier irlandais institué par le bill. L'Irlande continuait d'ailleurs à être représentée au Parlement Impérial. Elle recevait, comme précédemment, le droit de créer toutes autres taxes éventuellement utiles pour faire face aux dépenses des services publics irlandais. Enfin si le produit des douanes était directement versé à l'Echiquier impérial c'est que ce produit compensait la contribution de l'Irlande aux services impériaux. Les clauses financières du bill étaient révisables au bout de quinze

ans à partir de la promulgation de la loi de Home Rule, sur la demande, soit de la Chambre des Communes, soit du pouvoir législatif irlandais.

Au moment de la discussion en comité, Gladstone, « pour réduire et simplifier le nombre et le caractère des questions financières (1) », substitua au plan précédent les dispositions suivantes que les Communes votèrent. L'Irlande devait abandonner pour les besoins de l'Empire le tiers de son revenu (*true revenue*) et consacrer les deux autres tiers à ses charges particulières. L'imposition et la perception de toutes les taxes devaient rester pour six ans aux mains de l'autorité impériale, sauf le droit du Parlement irlandais de créer des impôts nouveaux. Après six ans la part contributive de l'Irlande aux dépenses impériales devait être révisée, et l'autorité législative irlandaise devait recevoir le droit d'établir tous les impôts, à l'exception des droits de douanes et des droits d'accise qui restaient aux mains du gouvernement impérial. Le produit des douanes devait seul entrer dans les caisses de l'Echiquier impérial. La détermination du revenu *vrai* de l'Irlande devait être faite et arrêtée par un *joint committee* de l'Echiquier impérial et du gouvernement irlandais.

Quelles que soient les différences pratiques des trois plans financiers de Gladstone, — et même, en se pla-

(1) Séance du 22 juin 1893.

çant au seul point de vue constitutionnel, la différence théorique qu'il faut noter entre le premier bill et le second, par ce fait que suivant le premier, les impôts de l'Irlande auraient été établis par un Parlement où l'Irlande n'aurait pas été représentée, alors que d'après le bill de 1893, ils l'auraient été par un Parlement contenant quatre-vingt députés irlandais, — un même principe dominait les trois plans : le Parlement Impérial se réservait définitivement le droit d'imposer l'Irlande pour les trois quarts du montant total des recettes de son budget, et ne lui laissait à elle qu'une autorité fiscale des plus limitées.

L'Irish Council Bill de 1907 accordait moins encore à l'Irlande, rien que le droit de répartir librement entre ses services publics, les fonds votés par le Parlement Impérial et mis par lui à la disposition du Conseil projeté, le droit fiscal demeurant dans son intégralité aux mains du Parlement Impérial. Le but poursuivi par ce projet de décentralisation administrative était pourtant d'un intérêt capital pour l'Irlande, puisqu'il ne visait à rien moins qu'à une diminution des dépenses extravagantes imposées à ce pays par le mauvais régime administratif dont l'avait doté l'Angleterre. Par son projet, M. Birrell avait bien tenu compte d'une partie des conclusions de la Commission de 1894-1896 sur les relations financières entre la Grande Bretagne et l'Irlande, de celles où la Commission exposait que le fait d'administrer l'Irlande suivant les mêmes méthodes et

sur le même pied financier que la Grande Bretagne, était une des causes de la détresse financière de l'Île Sœur, mais l'*Irish Council Bill* ne prenait pas en considération la seconde conclusion de la même Commission, non moins importante que l'autre, à savoir que l'Irlande était surtaxée parce que, au point de vue fiscal, elle était également traitée comme la Grande Bretagne.

Le premier président de la Commission (décédé avant l'achèvement des travaux de la dite Commission), the Right Hon. Hugh C.-E. Childers, avait indiqué que la diminution de la surtaxation de l'Irlande pouvait être obtenue par l'une quelconque des trois méthodes suivantes : 1^o modification de la politique fiscale du Royaume Uni, de manière à alléger l'incidence de la taxation pour l'Irlande ; 2^o retour à la politique de douanes distinctes et de droits d'accise réduits pour l'Irlande, c'est-à-dire à la politique des premières années qui avaient suivi l'Union ; 3^o compensation à la surtaxation de l'Irlande par le moyen d'une allocation annuelle de deux millions un quart de livres à l'Irlande, allocation qui devait être employée à améliorer la prospérité matérielle et le bien-être social de l'Irlande. The Right Hon. Childers concluait en faveur de ce troisième système qui aurait, disait-il, l'avantage de développer la capacité de la consommation des produits industriels anglais en Irlande et, par conséquent, de ne pas paraître au contribuable britannique un pur don gratuit de la Grande Bretagne à l'Irlande.

Quand le présent gouvernement décida l'an dernier de revenir à la politique du Home Rule, il nomma un *Committee on Irish Finance* pour étudier les relations financières de l'Irlande avec la Grande Bretagne, plus particulièrement depuis 1896, et pour donner un avis sur le système fiscal et financier qu'il conviendrait d'appliquer à l'Irlande « in the event of Irish local affairs being entrusted to an Irish Assembly with a responsible Executive (1) ».

Le comité a commencé par faire ressortir la différence radicale qui existe entre la situation financière présente de l'Irlande et celle où elle se trouvait en 1886 et en 1893. Au moment des bills Gladstoniens le budget de l'Irlande se soldait par un excédent de revenu de deux millions de livres en chiffres ronds, il se solde aujourd'hui par un déficit d'un million et demi de livres. Cette constatation faite, le comité n'hésite pas à déclarer, contrairement à l'opinion générale régnante en Grande Bretagne, « qu'il n'y a qu'un moyen de faire face d'une façon satisfaisante à ce qu'exige la situation, qui est de conférer au gouvernement Irlandais pleins pouvoirs fiscaux et budgétaires pour l'Irlande sous les seules réserves nécessaires pour, d'une part, empêcher l'établissement de tarifs douaniers qui pourraient troubler les relations avec les pays étrangers ou la liberté

(1) Ce comité est appelé du nom de son président, le comité Primrose.

du commerce entre la Grande Bretagne et l'Irlande, et, d'autre part, permettre de prendre tels arrangements provisoires indispensables pour assurer l'équilibre du budget irlandais. Nous savons fort bien, ajoutait le comité, que cette conclusion surprendra bien des gens et paraîtra désastreuse à beaucoup, mais nous croyons qu'une étude approfondie du problème en dépit des préjugés conduira les autres, comme elle nous a conduits nous-mêmes, à la conviction qu'il n'y a pas d'autre arrangement qui permette une solution convenable du problème ⁽¹⁾ ».

A la grave objection que l'autonomie financière absolue de l'Irlande briserait l'unité du Royaume Uni, le comité répliquait, comme Gladstone en 1886, « que l'unité de l'Empire repose sur la suprématie du Parlement et sur des conditions beaucoup plus élevées que des considérations simplement fiscales », et qu'au surplus l'Union a longtemps coexisté avec la diversité fiscale de la Grande Bretagné et de l'Irlande ⁽²⁾.

Le comité dans son projet maintenait d'ailleurs au Parlement Impérial le contrôle de la politique fiscale générale du Royaume Uni. La solution qu'il proposait présentait les avantages suivants : elle était en accord avec la note de la politique générale poursuivie par le Home Rule, « la liberté de la nationalité irlandaise dans

(1) Rapport du comité, p. 16, in fine.

(2) Ibid. p. 18.

dans sa propre sphère ; — elle écartait les points de contact financiers susceptibles d'engendrer des frictions regrettables entre les deux pays ; — elle n'entraînerait pas une revision ultérieure concernant les dépenses locales de l'Irlande, et, ne laissant la revision porter que sur la contribution de l'Irlande aux dépenses impériales, rendrait par le fait même la solution de cette question isolée plus aisée ; — elle mettrait fin une fois pour toutes au gaspillage extravagant qu'entraîne pour l'Irlande l'assimilation de ses dépenses à celles de la Grande Bretagne ; elle rendrait complète à tous égards la responsabilité de l'administration du gouvernement Irlandais en lui laissant la responsabilité d'établir et de lever les impôts aussi bien que celle, plus aisée, de les employer et de les dépenser, par conséquent le gouvernement Irlandais serait incité à établir un juste équilibre entre la dépense et les voies et moyens, comme aussi à tenir un juste compte des besoins du pays dans l'établissement des impôts (1) ».

Mais, pour le moment, le budget irlandais est en déficit et ce, par la faute de la Grande Bretagne ; la Grande Bretagne doit donc lui venir en aide, temporairement du moins, jusqu'à ce que l'Irlande autonome ait eu le temps de faire sans brusquerie les réformes qui lui permettront de mettre en équilibre ses recettes et ses dépenses. Le Comité proposait, en conséquence, de

(1) Ibid. p. 20.

laisser au budget de la Grande Bretagne le paiement des pensions de vieillesse, jusqu'à extinction, aux ayant-droits dont le titre à pension daterait d'avant la promulgation du Home Rule. C'était une solution juste et élégante de la difficulté financière, puisque le déficit du budget irlandais provient de l'application de la loi des pensions de vieillesse.

Le gouvernement n'a point osé adopter la solution hardie du comité Primrose, et dans les clauses financières de son bill — (articles 14 à 26) — il a adopté une politique de Home Rule financier par étapes. Elle part du fait que les dépenses de l'administration de l'Irlande l'emportent sur les ressources de l'Irlande. Le bill commence par créer un Echiquier et un fonds consolidé irlandais, puis il répartit les dépenses de l'Irlande en charges incombant à l'Echiquier irlandais et en charges incombant à l'Echiquier impérial.

Est mis à la charge de l'Echiquier irlandais l'ensemble du coût présent et futur du gouvernement de l'Irlande, à l'exception de la dépense des services (*reserved services*) qu'assumera temporairement le gouvernement impérial. Ces services au nombre de six, — Pensions de vieillesse, Assurance nationale, Bourses de travail, Achat des terres, Perception des impôts et Police de l'Irlande (Royal Irish Constabulary), — seront assurés aux frais de l'Echiquier impérial.

Tant que les recettes de l'Irlande ne balanceront pas ses dépenses, ce sera l'Echiquier impérial qui percevra

et encaissera tous les impôts en Irlande, à l'exception du produit des Postes. Le budget du gouvernement irlandais se composera en recettes du produit de l'exploitation des Postes et d'une somme que l'Echiquier impérial versera annuellement à l'Echiquier irlandais pour lui permettre d'assurer, avec le revenu net des Postes, l'ensemble des services administratifs, non compris les *services réservés*. Ce versement annuel de l'Echiquier impérial à l'Echiquier irlandais reçoit le nom de « Somme transférée ». Le total de la Somme transférée et du produit net des Postes dépassera même de cinq cent mille livres, pendant les trois premières années, le montant des dépenses prévues au budget irlandais. De la quatrième à la dixième année ce « surplus » sera diminué annuellement de cinquante mille livres ; à partir de la onzième année, il restera fixé à deux cent mille livres.

L'Echiquier impérial aura, lui, à faire face aux dépenses des services réservés dont le total s'élève à cinq millions deux cent quatre vingt deux mille livres. Du montant total des revenus de l'Irlande encaissés par l'Echiquier impérial il ne reste à ce dernier, après prélèvement de la Somme transférée, qu'un peu plus de trois millions de livres ; c'est donc deux millions de livres que la Grande Bretagne devra verser annuellement pour solder le déficit du budget irlandais, soit à peu de chose près la somme que the Right Hon. Hugh Childers proposait que la Grande Bretagne versât à l'Irlande pour l'indemniser de sa surtaxation.

Le bill ne prévoit point de terme à ce déficit et n'assigne pas d'époque à l'Irlande pour qu'elle en prenne la charge.

Le caractère le plus certain des clauses financières du bill Asquith c'est qu'elles sont provisoires.

Au point de vue fiscal, le bill n'est pas plus net. Le Parlement Impérial et le Parlement Irlandais auront l'un et l'autre autorité fiscale sur l'Irlande; le Parlement Impérial garde à cet égard tous les pouvoirs dont il dispose aujourd'hui; le Parlement Irlandais reçoit les pouvoirs suivants : il peut ajouter librement à presque tous les impôts établis par le Parlement Impérial, sauf à l'Income tax, aux Death duties et aux droits de douanes qu'il ne peut augmenter chacun que de 10 % ⁽¹⁾; il peut établir toutes taxes nouvelles qu'il lui plaira, à l'exception de nouveaux droits de douanes; enfin il peut réduire toute taxe levée en Irlande. Le trésor impérial percevra le revenu provenant des augmentations d'impôts ordonnées par le Parlement Irlandais et leur rendement sera ajouté à la Somme transférée; de même il sera défalqué de la Somme transférée le montant des moins values provenant des réductions d'impôts ordonnées par le Parlement Irlandais.

Le bill décide qu'au bout de six ans le contrôle de la

(1) Il est fait exception pour les droits de douane sur la bière et les spiritueux qui peuvent être augmentés sans limites.

constabulary passera aux mains de l'exécutif irlandais, et, qu'à douze mois de préavis, le Parlement Irlandais pourra assumer le contrôle législatif et exécutif des autres services réservés, à l'exception de celui de la vente des terres dont le bill ne prévoit pas le transfert. En cas de transfert de service réservé l'Echiquier irlandais assumera la charge fiscale y correspondant, et le montant de cette charge sera ajouté par l'Echiquier impérial à la Somme transférée.

Le service des emprunts pour l'achat des terres, quelle qu'en soit leur date, et celui des emprunts irlandais, autres que les précédents et faits avant la promulgation du Home Rule, compteront parmi les services réservés ; l'intérêt et l'amortissement en incomberont à l'Echiquier impérial. Les emprunts que le Parlement Irlandais pourra faire seront gagés sur les revenus de l'Irlande.

Les dispositions précédentes joueront jusqu'à ce que, pendant trois années consécutives, l'ensemble du revenu perçu en Irlande par le trésor impérial ait été suffisant pour faire face au total des charges de l'Irlande. Quand cette éventualité se sera produite, l'Echiquier en fera rapport au gouvernement de Sa Majesté, en vue d'une revision des arrangements fiscaux du Home Rule Bill. Alors le Parlement Impérial considérera, d'une part, la question de la fixation d'une contribution équitable de l'Irlande aux dépenses communes du Royaume Uni, et, de l'autre, le transfert au

Parlement et au Gouvernement de l'Irlande du contrôle et de la perception de tels impôts qu'il paraîtra opportun.

Telles sont dans leur ensemble les clauses financières et fiscales du Home Rule Bill de 1912; elles en contiennent la substance et en caractérisent la portée, cependant qu'elles la limitent. Le principe et le fait qui dominant la matière c'est que le Parlement Impérial n'abandonne aucun de ses pouvoirs fiscaux sur l'Irlande, il peut donc modifier de fond en comble le système des impôts existants, les augmenter ou en créer de nouveaux et de plus élevés sans que l'Irlande puisse faire autre chose que se soumettre.

L'Irlande a bien le droit elle aussi de s'imposer, mais ce droit ne contredit pas celui du Parlement Impérial, car le droit de l'Irlande n'est que de s'imposer des charges supplémentaires pour augmenter les ressources qu'elle entend consacrer aux services qui lui incombent. Son droit de réduire les taxes levées en Irlande ne contredit pas non plus le droit fiscal suprême du Parlement Impérial, parce que ce droit ne va pas à diminuer les recettes de l'Echiquier Impérial en Irlande, celui-ci en effet diminuera la Somme transférée du montant de la moins value résultant de la réduction ordonnée par le Parlement d'Irlande. Ce droit de réduction s'ajoutant au droit de lever en Irlande des taxes autres que celles ordonnées par le Parlement Impérial, permettra au Parlement d'Irlande de forger

peu à peu un instrument fiscal adéquat aux besoins et aux conditions économiques de l'Irlande.

Mais pour le moment il convient de ne parler qu'avec réserves de l'autonomie financière de l'Irlande, puisque, heureusement pour elle, d'ailleurs, son budget s'établit dans le budget du Royaume Uni. L'Union n'est pas plus brisée au point de vue financier qu'au point de vue politique; le Home Rule ne fait que desserrer des liens qui étouffaient l'Irlande et, sans être utile au maintien de l'Union, en entravaient seulement le bon fonctionnement (1).

*
* * *

Nous trouvons dans les dispositions concernant le pouvoir judiciaire une nouvelle preuve du souci de ne pas briser l'unité du Royaume Uni. Si l'article 28 supprime le droit d'en appeler des décisions des Cours Supérieures à la Chambre des Lords, il ne crée pas pour cela une Cour suprême en Irlande, il investit seulement le Comité judiciaire du Conseil privé des pouvoirs judiciaires suprêmes enlevés aux Lords.

(1) Sur la question financière du Home Rule on peut consulter dans la *Nineteenth Century* en janvier 1912, l'article de Lord Mac Donnell of Swinford dont paraît s'être fortement inspiré le gouvernement dans la rédaction de la partie financière du bill; dans le numéro de Mai de la *Fortnightly Review* les passages de l'article d'Erskine Childers : The Home Rule Bill, relatifs aux finances du Bill; dans le *National Review*, numéro de juin 1912 : The Finance of the Home Rule Bill par Steel Mailland, dans celui de Mai : The cost of Home Rule par Joynson-Hicks M. P.

Ce même Comité judiciaire sera juge de la constitutionnalité d'un bill présenté au Parlement Irlandais ou d'une loi votée par lui (article 29). La Cour d'Appel d'Irlande en première instance et, en instance suprême, le Roi en son Conseil, seront juges de la validité des décisions de justice rendues par les tribunaux irlandais en application d'une loi votée par le Parlement Irlandais.

*
* *

Enfin le bill résout dans le sens de l'affirmative la fameuse question du maintien des députés irlandais au sein de la Chambre des Communes du Royaume Uni.

C'est là l'un des problèmes les plus délicats, au point de vue constitutionnel, de la question du Home Rule.

Lors de son premier bill, Gladstone s'était décidé en faveur de l'exclusion, tout en reconnaissant que le maintien pourrait se justifier en principe pour raisons d'Empire. « Il me paraît évident, disait-il, que si l'Irlande possède un Parlement distinct, il ne sera plus permis aux députés et aux pairs irlandais de venir exercer leur contrôle dans les affaires qui n'intéresseront plus que l'Angleterre et l'Ecosse... ; mais une nouvelle question se pose : ces mêmes pairs et députés d'Irlande ne devront-ils pas du moins revenir à Londres pour la discussion des questions d'Empire ? » Devant la quasi-impossibilité pratique de distinguer ce qui serait

question d'Empire de ce qui ne le serait pas, Gladstone concluait en faveur de l'exclusion et n'admettait la présence de représentants de l'Irlande à Westminster qu'au cas où le Parlement Impérial aurait à discuter d'amendements à la constitution irlandaise. L'opposition usa habilement de cette grave et épineuse question, elle déclara par la voix de M. Chamberlain et de lord Hartington que quelle que fût la solution à laquelle on s'arrêtât sur ce point, on commettrait une grave faute politique, qu'exclure les Irlandais, c'était briser l'Empire et que les maintenir, alors que l'Irlande aurait à Dublin un Parlement national, c'était leur donner un privilège injustifiable dont ils abuseraient pour entraver les travaux du Parlement Impérial. « On nous dit, s'écriait lord Hartington, que le Home Rule doit s'entendre de telle manière que nous puissions faire pour l'Ecosse et le pays de Galles ce que nous voulons faire pour l'Irlande, mais si nous donnons à ces deux pays comme à l'Irlande, un Parlement ne connaissant que des affaires intérieures, alors le Parlement de Londres ne s'ouvrira plus qu'aux députés anglais et l'Angleterre sera seule à connaître de la politique extérieure de l'Empire, conséquence absurde qui condamne le système tout entier ».

Dans son second bill, Gladstone admit le maintien de députés irlandais à Westminster, mais au nombre de 80 seulement, c'est-à-dire en réduisant l'Irlande à sa quote part légitime dans la représentation du Royaume Uni.

Le bill de 1912 conserve également des représentants de l'Irlande aux Communes du Parlement Impérial, mais ce n'est plus seulement à 80, c'est à 42 qu'il en réduit le nombre (article 13). Mais ainsi l'Irlande sera sousreprésentée à Westminster, puisqu'elle n'y possédera plus que les deux tiers des sièges auxquels sa population, comparée à celle de la Grande Bretagne, lui donne légitimement droit. Pourquoi cette injustice ? M. Asquith a reconnu que c'était là une mesure tout à fait empirique pour enlever au parti nationaliste la possibilité de départager à lui seul les partis anglais, et de vendre son appui à l'un ou à l'autre, moyennant des avantages accordés à l'Irlande aux dépens du contribuable britannique. On ne résiste pas, disait finement le premier ministre, à « quatre-vingt sirènes » ; les voix de trente nationalistes seulement seront moins harmonieuses parce que moins nombreuses. Ainsi le bill maintient des députés Irlandais à Westminster, pour la forme peut-on dire, afin de respecter la constitution du Royaume Uni et d'obliger le Parlement d'Irlande à s'incliner devant l'autorité du Parlement Impérial, qu'il ne pourra pas dans ces conditions qualifier de Parlement étranger, mais il n'admet ces députés qu'en nombre infime, inoffensif. Par cette très habile et très politique mesure, M. Asquith est sorti du fameux dilemme de l'*In or Out* où les Unionistes avaient cru enfermer à jamais les Anglais partisans du Home Rule.

Le bill est d'ailleurs en son entier une merveille de souplesse et d'ingéniosité dans les moyens, et de cohérence dans le but poursuivi. Il est incontestablement très supérieur aux deux bills Gladstoniens, parce qu'il est un compromis plus habile que ceux de Gladstone entre les demandes de l'Irlande et les concessions auxquelles peut consentir l'Angleterre. L'Irlande réclamait un Parlement, Gladstone ne lui accordait qu'une Législature; M. Asquith octroie le Parlement. Mais la Grande Bretagne redoute le Rappel de l'Union et s'y oppose. M. Gladstone commet d'abord la faute d'exclure les députés irlandais de Westminster et il ne prend aucune mesure pour assurer la suprématie du Parlement Impérial qu'il proclame cependant; M. Asquith maintient expressément en faveur du Parlement Impérial le droit de légiférer pour l'Irlande, même dans les matières dont connaît le Parlement Irlandais. Les plans financiers de Gladstone étaient moins prudents que celui du présent bill. Enfin ni le bill de 1886 ni celui de 1893 ne ménageaient d'une manière aussi souple les transitions entre la situation politique de l'Irlande, avant le Home Rule, et celle que ce pays atteindra lorsque l'évolution prévue sera terminée.

CHAPITRE V

SITUATION CONSTITUTIONNELLE DE L'IRLANDE

SI LE HOME RULE EST VOTÉ

Maintenant que nous avons analysé le Home Rule Bill de 1912, voyons dans quelle situation il place l'Irlande au point de vue constitutionnel.

Crée-t-il un dualisme ? Fait-il du Royaume Uni un état fédéral ? Place-t-il l'Irlande dans la situation d'une colonie britannique pourvue du self government ? N'est-il qu'une extension du gouvernement local mettant l'Irlande dans la position d'une province autonome privilégiée ?

Le Home Rule, suivant la formule de M. Asquith, n'aura certes point pour résultat de transformer le Royaume Uni en une monarchie dualiste. Si variées, en effet, que puissent être les modalités d'une constitution du type dualiste, ce type de constitution suppose du moins l'existence dans chacun des deux états d'une souveraineté traitant sur pied d'égalité avec la souveraineté de l'autre état, son conjoint politique au point de vue international. La seule constatation du maintien de l'autorité suprême du Parlement du Royaume

Uni sur l'Irlande (Art. 1, par. 2) suffit à montrer que le Home Rule de l'Irlande n'aura point pour résultat de transformer ce royaume en une monarchie dualiste. Nous ne sommes donc point en présence d'une confédération (1).

Mais nous trouvons-nous avoir à faire à un état fédéral ? La question est plus délicate et demande un plus minutieux examen, car il y a des diversités nombreuses d'états fédéraux, et l'on peut aisément en imaginer de formes encore inédites. Qu'est-ce en effet qu'un état fédéral ? On en peut donner, avec le très honorable Herbert Samuels, membre du présent cabinet britannique (2), la définition suivante : « C'est un état dans lequel il y a une autorité centrale qui représente l'ensemble et agit pour le compte de cet ensemble, dans les affaires extérieures et dans telles affaires intérieures considérées comme d'intérêt commun, et dans lequel il y a également des autorités provinciales douées de pouvoirs de législation et d'administration dans la sphère à elles assignée par la Constitution ». Dans un état fédéral, il n'y a pas unité de souveraineté, l'état fédéral n'a de pouvoir souverain que pour les matières qui relèvent de lui, les états particuliers étant d'autre

(1) Par certains points, la situation de la Grande Bretagne et de l'Irlande, vis-à-vis l'une de l'autre, après le vote du Home Rule sera comparable à la situation respective de la Hongrie et de la Croatie.

(2) Dans un article du numéro d'Octobre 1912, de la *Nineteenth Century and After*, intitulé : *Federal Government*.

part souverains dans la sphère des attributions que leur reconnaît la Constitution de l'Etat Fédéral. Ce partage de souveraineté résultera-t-il de l'institution du Home Rule pour l'Irlande? Nullement, et l'on peut dire qu'il n'y a pas une ligne, pas un mot dans le bill qui n'ait été tracé pour bien établir ce fait que le Parlement Irlandais ne possédera pas la moindre parcelle de souveraineté. Les termes du second paragraphe de l'article premier sont formels et explicites à cet égard : « Nonobstant l'établissement du Parlement Irlandais ou toute disposition quelle qu'elle soit (*anything*), contenue dans la présente loi, le pouvoir suprême et l'autorité du Parlement du Royaume Uni demeurera *unaffected and undiminished* sur toutes les personnes, matières et choses dans les domaines de Sa Majesté ».

Le Parlement Irlandais reçoit bien par l'article 2 « le pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de l'Irlande », mais l'article 41 réserve, en ces termes, le droit du Parlement Impérial de légiférer pour l'Irlande concurremment avec le Parlement Irlandais : « Le Parlement Irlandais n'aura pas le pouvoir de rappeler ou de modifier quelque disposition que ce soit de la présente loi ou de toute loi passée par le Parlement du Royaume Uni après la promulgation de la présente loi et s'étendant à l'Irlande, bien que la disposition ait trait à une matière touchant laquelle le Parlement Irlandais a pouvoir de légiférer. Si une loi du Parlement Irlandais touche à une matière

de cette nature à propos de laquelle postérieurement à la présente loi le Parlement du Royaume-Uni aura légiféré, la loi du Parlement Irlandais s'entendra comme combinée avec celle du Parlement du Royaume-Uni pour autant qu'elle n'entrera pas en contradiction avec cette dernière, et pour le surplus sera de nul effet ⁽¹⁾ ».

M. Morgan, professeur de droit constitutionnel à l'University College de Londres, dans un article du numéro de juin 1912 de la *Nineteenth Century*, argue contre ceux qui veulent voir dans le Home Rule de l'Irlande, d'après le bill Asquith, un « cas de fédération », de deux autres arguments. Le premier de ses arguments c'est le droit de veto de la Couronne sur la législation irlandaise, « droit de veto, sans parallèle, dit-il, dans un système fédéral tel que celui des Etats-Unis ou de l'Allemagne, et qui suffit à rayer le Parlement Irlandais de la catégorie des législatures d'état d'un système fédéral... D'autre part, le veto de la Couronne a toujours paru aux Membres du Conseil Privé comme distinguant d'une façon décisive les législatures subordonnées que contient l'Empire Britannique, de tous les analogues fédéraux. Aussi longtemps que ce veto existera, la Législature Irlandaise ne possédera pas les pouvoirs d'une Législature d'Etat des Etats-Unis ».

(1) A rapprocher de l'article 2 de la loi allemande du 2 mai 1877 concernant la confection des lois pour l'Alsace Lorraine.

Nous ne croyons pas, pour notre part, que cet argument du professeur Morgan ait une force probante aussi grande que celle qu'il lui attribue. Nè pourrait-on pas considérer ce veto de la Couronne non comme le veto du pouvoir fédéral, mais comme le veto du chef du pouvoir exécutif de l'état particulier qui se trouverait cumuler en sa personne cette seconde fonction avec celle de chef de l'état fédéral? Nous nous trouverons dans ce cas en face d'une modalité nouvelle d'état fédéral, et non en présence d'un système contredisant aux principes même de la fédération.

Le second argument du professeur Morgan apparaît comme plus solidement établi. Il l'emprunte au fait que le bill Asquith n'établit pas une Cour suprême en Irlande, et que, s'il supprime la juridiction d'appel de la Chambre des Lords en ce qui concerne les affaires irlandaises, il lui substitue la juridiction du Judicial Committee du Conseil Privé qui devra juger, non d'après la législation spéciale que le Parlement Irlandais pourra établir, mais conformément aux principes de la *common law* du Royaume Uni. « Si un sujet de la Couronne attaque un statut irlandais parce que, en vertu de ce statut, le gouvernement irlandais aura violé ses droits suivant la *common law*, le Judicial Committee appliquera les règles de la *common law* du Royaume Uni en se basant sur ce que les droits reposant sur la *common law* ne peuvent être écartés qu'en vertu de termes exprès d'un statut. Bien plus, non

seulement la Cour Impériale décidera de tels cas suivant ses propres principes d'interprétation, mais sa juridiction sera sans limites ». D'où l'éminent professeur tire cette conclusion, qu'au point de vue judiciaire l'Irlande ne formera pas en vertu du Home Rule Bill un état souverain se distinguant du reste du Royaume Uni. Si le Home Rule emportait la formation d'un état fédéral, l'Irlande pourrait se faire un droit distinct de la common law du Royaume Uni, et le Judicial Committee devrait, en jugeant d'une action d'un particulier attaquant le gouvernement Irlandais, juger d'après le droit irlandais, de même que la Cour suprême des Etats-Unis, jugeant d'une action d'un état particulier contre un état particulier en une matière non réservée par la constitution au droit fédéral, juge d'après la loi de l'état particulier attaqué.

Que le Home Rule Bill irlandais n'instaure pas le fédéralisme dans le Royaume Uni, c'est ce qui ressort nettement des observations précédentes, mais ne place-t-il pas l'Irlande dans la situation d'une colonie britannique pourvue du self government ?

Voyons donc sur quels principes repose le self government colonial tel qu'on l'entend aujourd'hui. « Le self government colonial, dans le sens qu'on donne présentement à ce terme, renferme, suivant J. A. R. Marriott ⁽¹⁾, cinq principes :

(1) Article de la Nineteenth Century de Mai 1912 : La troisième édition du Home Rule : Une première impression du bill.

- « 1° La suprématie légale du Roi en son Parlement ;
- 2° L'indépendance virtuelle de la Législature coloniale ;
- 3° Un pouvoir exécutif local responsable devant cette législature ;
- 4° Une complète indépendance fiscale ;
- 5° Le droit de secession.

« Beaucoup de gens peuvent s'étonner de l'inclusion du cinquième principe, mais peut-on nier que le droit de sécession ne soit implicitement contenu dans les rapports constitutionnels de la mère patrie avec les puissances, ses filles, tels qu'ils existent aujourd'hui ? Il n'est pas vraisemblable que ce droit soit exercé et son existence est peut-être la meilleure garantie contre cette malheureuse éventualité. Il est vrai que le Roi, dans son Parlement, a le droit légal d'amender ou d'annuler la constitution présente du Dominion Canadien ou du Commonwealth Australien ; est-il cependant concevable que ce droit soit exercé, sinon sur la requête des Colonies intéressées ? Que le Parlement Impérial exerce le droit de légiférer pour l'Empire, et qu'il assure ainsi des objets communs à l'Empire dans son entier et qui sont au-dessus de la compétence de chaque Législature coloniale en particulier, cela est vrai également. Il intervient aussi pour valider les lois douteuses passées par les Législatures coloniales. Néanmoins, ce lien législatif est « léger comme l'air » et pourrait être brisé, sinon sans pleurs et sans inconvénient, du moins sans recours à la Révolution ».

L'Irlande, après le vote du bill Asquith, ne sera pas dans la même situation. Ce ne serait pas assez dire d'abord que de parler seulement de suprématie légale, à propos des droits du Roi en son Parlement sur l'Irlande. L'article 41 sur la législation concurrente du Parlement Irlandais et du Parlement Impérial nous assure que cette suprématie légale est en même temps réelle et effective. Par suite, il ne peut être question non plus d'indépendance virtuelle pour le Parlement Irlandais qui est incontestablement un Parlement subordonné. Le troisième principe est le seul qui soit commun aux constitutions des colonies britanniques à *self government* et à la constitution irlandaise. Le cinquième en effet — le droit de sécession — est inexistant pour l'Irlande puisqu'elle n'a pas le droit de réviser elle-même la constitution qu'elle reçoit du Parlement Impérial. Quant au quatrième, l'indépendance fiscale complète, nous savons qu'il n'existe pas non plus pour l'Irlande. Non, le Home Rule n'assimilera pas l'Irlande à une *self government colony*, et celle-ci continuera, à très juste titre d'ailleurs, à être comprise dans la mère patrie par le maintien d'un certain nombre de représentants dans le Parlement Impérial.

Si l'on tenait absolument à trouver parmi les constitutions coloniales des analogies avec la constitution que le Home Rule Bill de 1912 octroie à l'Irlande, il faudrait les rechercher dans les constitutions provinciales du Canada; mais encore ici les différences

seraient-elles sans doute plus nombreuses que les ressemblances et les points de contact. Elles ont de commun cependant le caractère de constitutions provinciales. Ainsi que le rappelait récemment au Parlement M. W. O'Brien, une constitution du type des constitutions provinciales canadiennes, c'était la solution que proposait, dès 1886, M. Chamberlain (1). C'est en somme ce que le bill Asquith donne aujourd'hui. à l'Irlande, avec, en plus, des avantages matériels et une satisfaction d'ordre sentimental, l'attribution à son corps législatif du titre de Parlement. Le Home Rule dans sa forme présente n'est qu'une large extension de gouvernement local et la mise en pratique du principe de *dévolution* prôné par Lord Dunraven.

En fin de compte, le Home Rule Bill de M. Asquith paraît une solution habile et opportune de la question politique irlandaise, une heureuse *combinazione* satisfaisante pour tous les partis irlandais, à l'exception, bien entendu, des extrémistes irréductibles de droite et de gauche, des Orangistes qui méprisent les aspirations nationales et se tiennent satisfaits du présent état de choses, et des partisans de l'indépendance que représente aujourd'hui le *Sinn Fein*.

Après cela il importe peu que des critiques se plaçant à un point de vue purement théorique, se plai-

(1) Lord Dunraven soutient la même solution dans son ouvrage déjà cité, voir le chapitre X.

gnent avec M. Balfour que ce bill viole les lois du fédéralisme et qu'il soit « unsymmetrical ». Le professeur Morgan répond justement à cet argument que des constitutions toutes faites ne conviennent qu'aux Siéyès et qu'« il n'y a pas deux pays au monde dont les exigences politiques soient exactement semblables ».

Doit-on se montrer plus sensible à une autre critique de l'ex-leader de l'opposition, à savoir que le Home Rule de l'Irlande est contraire à l'évolution normale de la civilisation qui tend à l'unification de plus en plus intense des grands états, parce que le Home Rule est le premier pas dans la voie de la transformation du Royaume Uni en un état fédéral, c'est-à-dire parce qu'il est un pas en arrière?

Dans un article que nous avons déjà cité, the Right Hon. Herbert Samuel répond à M. Balfour: « Il est vrai que pendant des siècles les changements constitutionnels ont eu surtout une action centripète... et quand l'on trouve que sur une très longue période il y a eu beaucoup de mouvements centripètes et très peu de centrifuges, il se crée une disposition naturelle à dire que l'expérience humaine montre que la centralisation est le moyen d'assurer l'efficacité et la permanence de l'Etat. Mais, poursuit l'auteur, l'existence continue ou la création d'institutions de gouvernement local dotées de pouvoirs étendus qui, à de certaines époques et dans de certaines conditions, peuvent être une fai-

blesse, peuvent, à d'autres, être une force ». Et M. Samuel montre aisément que l'Empire britannique n'a été sauvé au xix^e siècle que par le transfert de pouvoirs détenus antérieurement par le Gouvernement métropolitain à de nouvelles autorités établies sur certains points de l'Empire (1). « Le fédéralisme n'est pas un escabeau servant aux communautés politiques pour s'élever à un plus haut niveau d'organisation politique, et qu'elles peuvent ensuite rejeter quand elles ont atteint ce niveau. Proprement organisé dans de bonnes conditions, le fédéralisme est un système stable et définitif ».

On aurait grand tort d'ailleurs de croire que le Home Rule va briser le cadre d'un état unitaire, le Royaume Uni n'est pas de ce type. « Il n'est ni unitaire ni fédéral, il est très étrangement hybride et ne peut sans violence être classifié... La Constitution britannique n'est pas unitaire, car en Ecosse et en Irlande beaucoup d'institutions qu'on ne peut classer comme simplement municipales et qui datent d'avant les Acts d'Union leur ont survécu, et d'autres abolies au moment de l'Union ont été depuis restaurées sous différentes formes. Il y a différenciation, quoique à un degré variable, dans les trois branches du gouvernement, législative, exécutive et judiciaire.

« C'est dans la judiciaire que la différenciation est,

(1) Même opinion chez Gladstone et chez lord Dunraven.

peut-être, la plus grande. L'Angleterre, l'Ecosse et l'Irlande ont chacune leur corps judiciaire dont les membres ne peuvent passer d'un pays dans l'autre. Il y a une Cour commune d'Appel dans la Chambre des Lords. Le Lord Chancelier est Chancelier de la Grande Bretagne seulement. L'Irlande a son Lord Chancelier particulier. L'Angleterre et l'Irlande ont leurs Attorneys Généraux, l'Ecosse son Lord Avocat, chacun des trois pays son Solicitor Général. Au point de vue du système judiciaire, la constitution britannique a de très grandes analogies avec une constitution fédérale. »

Si l'on passe à l'exécutif, l'on constate que certains ministres ont des départements d'intérêts communs à l'ensemble du Royaume Uni, mais il n'en va pas de même pour les ministères concernant les affaires intérieures. Le Secrétaire de l'Intérieur, en tant que gardien de l'ordre, contrôleur général du système pénitentiaire et conseiller de la Couronne pour l'exercice du droit de grâce, est un ministre exclusivement anglais, il n'a d'autorité en Ecosse et en Irlande, que touchant les questions industrielles et l'administration de la législation concernant les aliénés. Le Président du Local Government Board et le Président du Bureau de l'Education sont des ministres purement anglais. De même, le Président du Bureau de l'Agriculture, bien qu'il exerce en Ecosse des pouvoirs pour prévenir les maladies animales.

Le Lord Président du Conseil et le Premier Commissaire des travaux ont juridiction en Angleterre et en Ecosse, mais non en Irlande. Sur quinze membres du Cabinet dont les départements regardent les affaires intérieures du Royaume Uni, quatre seulement exercent leurs pouvoirs uniformément sur tout le royaume Uni, le Premier Ministre, le Chancelier de l'Echiquier, le Président du Board of Trade et le Postmaster General. Ce dernier seul comprend dans sa sphère les Iles anglo-normandes et l'île de Man.

Les affaires de l'Ecosse sont administrées par le Secrétaire de l'Ecosse, qui est le Home Secretary, Président du Bureau de l'Education, Président du Bureau du Gouvernement local et Ministre de l'Agriculture pour cette partie de la Grande Bretagne. En Irlande, il y a un exécutif et un Conseil privé séparés, présidés par le Lord Lieutenant, le Chef Secrétaire et le Vice-Président du département de l'Agriculture et de l'Enseignement technique.

« Les ministres responsables pour les affaires de l'Ecosse ou de l'Irlande font partie du même cabinet que les ministres responsables pour les affaires de l'Angleterre ou pour les affaires impériales, et ils doivent des comptes non aux représentants des pays qu'ils aident à gouverner, mais aux représentants des trois royaumes conjointement. Les exécutifs de l'Ecosse et de l'Irlande ne changent pas suivant les mouvements d'opinion de l'Ecosse et de l'Irlande exprimés par les

représentants de ces pays, mais suivant les changements d'opinion qu'exprime l'ensemble du Parlement du Royaume Uni, changements d'opinion qui peuvent n'avoir aucune relation avec les affaires de l'Ecosse ou de l'Irlande et auxquels l'Ecosse et l'Irlande peuvent, en fait, ne pas prendre part. Quand le pendule anglais oscille, il entraîne dans son mouvement les exécutifs écossais et irlandais⁽¹⁾ ».

Bien qu'unitaire dans ses grandes lignes, l'organe législatif du Royaume Uni contient des traces de fédéralisme, aussi bien dans sa composition que dans sa manière d'opérer. Les trois royaumes ne sont pas représentés aux Communes proportionnellement à leur population. L'Irlande y jouit d'une surreprésentation qui n'est pas inférieure à cinquante pour cent, et cela parce que l'acte d'Union lui a assuré comme entité distincte de la Grande Bretagne un minimum de cent membres dans le Parlement commun. Aux Lords, l'Irlande et l'Ecosse ne sont représentées chacune que par un nombre restreint de lords, élus par leurs pairs, 16 pour l'Ecosse, 28 pour l'Irlande, alors que l'Angleterre y voit tous ses lords siéger de droit.

Un accroc plus large encore au principe unitariste, provient du privilège reconnu à l'Ecosse par la pratique parlementaire et consistant en ce que les projets de loi concernant uniquement l'Ecosse sont pour la plupart

(1) Article cité d'Herbert Samuel.

discutés par les députés écossais seuls, les Communes n'intervenant que pour ratifier le vote de la majorité écossaise ⁽¹⁾. En ce qui concerne les *private bills*, l'Ecosse jouit du privilège de voir discuter ces bills sur son sol même par des Commissaires choisis dans le sein du Parlement.

Le parti conservateur, et ceci est très remarquable, n'a jamais proposé d'octroyer à l'Irlande ce double privilège législatif. N'aurait-ce point été cependant le plus sûr des *moyens aimables* pour conjurer le retour à Stephen's Green du Parlement de Dublin ? Il s'est figuré que le Parlement Impérial était à même de satisfaire les besoins particuliers de l'Irlande, parce qu'il n'est pas tenu d'appliquer à tout le Royaume Uni une législation uniforme. Pour une bonne part des affaires de gouvernement intérieur le Parlement en effet légifère séparément pour chacun des trois royaumes. « Les statuts concernant le gouvernement local, l'éducation, les tenures foncières, le paupérisme, le droit de vendre des liqueurs, les relations de l'Eglise et de l'Etat et encore beaucoup d'autres questions, forment des codes différents pour l'Angleterre et le pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande. Même pour certaines matières la législation galloise est distincte de la législation anglaise. C'est à peine si la majorité des lois votées par le Parlement du Royaume Uni s'appliquent au

(1) L. Lowell. op. cit. t. I. p. 330.

Royaume Uni. En dix ans, de 1900 à 1910, sur 458 lois 252 seulement s'étendaient à l'ensemble des trois royaumes, le reste ne s'appliquait qu'à un ou deux d'entre eux ⁽¹⁾ ». L'erreur des conservateurs a consisté à croire que le Parlement Impérial ferait un bon usage et un usage suffisant de son droit de légiférer spécialement pour l'Irlande.

(1) Herbert Samuel, art. cité.

CONCLUSION

A QUELLES CONDITIONS LE HOME RULE SERA POSSIBLE ET EFFICACE

Au terme de cette étude deux questions se posent si naturellement à l'esprit, que nous ne pouvons nous dispenser d'essayer d'y répondre, bien qu'en pareille matière les prévisions qui paraissent les mieux fondées soient souvent démenties par les faits. La première est de savoir si l'Irlande aura bientôt enfin son Home Rule, et la seconde si, dans le cas où elle l'obtiendrait, elle saura ou pourra en faire bon usage.

Deux fois déjà l'Irlande, suivant l'éloquente métaphore de Gladstone, s'est vu brutalement arracher la coupe au moment où elle la portait à ses lèvres ; en sera-t-il encore de même cette fois ? Il n'est pas douteux que les Communes voteront le bill qui progresse régulièrement en comité ; on peut même prévoir que, soutenu par une majorité fidèle, le gouvernement continuera à user de son privilège de clôture et obtiendra le vote final dans les premiers mois de 1913. Après

quoi le bill ira aux Lords. Le Parliament Act leur a enlevé le droit de modifier les projets législatifs votés par les Communes, mais il leur a conféré le droit de veto suspensif pendant deux ans. En feront-ils usage pour retarder la promulgation du Home Rule ? Si le bill de M. Asquith avait le même caractère que les bills de Gladstone, cela serait certain, car lors de la discussion du Parliament Bill, ils s'étaient efforcés d'obtenir le maintien d'un droit de veto absolu dans le cas où une réforme législative viendrait modifier « les relations existantes entre les différentes parties du Royaume Uni ». C'était dire très clairement qu'à aucun prix ils ne voulaient du Home Rule de l'Irlande ; mais l'on ne connaissait pas et personne ne prévoyait alors la formule atténuée de M. Asquith. Il se peut que, se trouvant en présence d'un bill approuvé par lord Dunraven, l'un des opposants les plus déterminés du second bill de Gladstone, la Chambre des Lords y donne son consentement. Si elle le refusait, le sort de l'Irlande deviendrait incertain, car il n'est pas certain qu'une nouvelle dissolution n'intervienne pas avant deux ans, et qu'en cas de dissolution le pays renvoie à Westminster la majorité libérale et nationaliste.

Mais, même si l'on suppose le Home Rule Bill transformé en Home Rule Act, l'on ne peut affirmer que la loi pourra être appliquée. Qu'une loi britannique puisse demeurer lettre morte, l'hypothèse aurait paru chimérique, il y a quelques années ; que le Home Rule Act

demeure inapplicable, c'est une hypothèse qu'il faut envisager comme possible, sinon comme probable, aujourd'hui.

L'opposition des Orangistes en serait la cause. Ils manifestent ouvertement la détermination d'empêcher, *par tous les moyens*, l'application du Home Rule s'il est voté. Déjà, il est vrai, lors du désétablissement de l'église protestante d'Irlande, les fidèles de cette église avaient déclaré qu'il ne permettraient pas que la loi de désétablissement s'appliquât, et pourtant elle fut appliquée très facilement. Mais il ne faudrait pas inférer de ce précédent, que les serments et les covenants orangistes contre le Home Rule sont des rodomontades négligeables. Ni la question qui se pose ni le temps où elle se pose ne sont les mêmes. Le désétablissement n'intéressait que l'église épiscopale, église d'une faible minorité protestante, et les presbytériens comme les catholiques applaudissaient à la mesure prise. Les intéressés n'avaient pratiquement aucun moyen de s'opposer à l'application de la loi.

Il en va tout autrement dans la question qui se pose aujourd'hui. Presque tous les protestants d'Irlande forment bloc contre le Home Rule et ils représentent un quart de la population totale, ce qui n'est point une minorité négligeable. Cette minorité a reçu l'appui officiel de tout le parti conservateur ; M. Bonar Law, son leader, est allé à Belfast l'assurer qu'elle défendait une cause sacrée et que, *quels que soient les moyens* qu'elle

emploierait pour la faire triompher, la nécessité les rendait légitimes; il a réitéré cette déclaration devant un grand meeting anglais et au sein même des Communes. Le fanatisme presbytérien n'a pas besoin de tant d'approbation pour être excité lorsqu'il croit sa religion menacée, et il la croit nécessairement menacée par les catholiques. La seule idée que le Parlement de Dublin renfermera une majorité catholique remplit les presbytériens irlandais de terreur; comme le paysan de Monaghan, dont nous avons cité le mot typique d'après T. W. Russell, ils pensent tous : si les catholiques ne sont pas maintenus en état de sujétion nous ne pouvons plus rester dans ce pays. Or ce pays c'est leur patrie et ils ne veulent point l'abandonner.

La population industrielle de Belfast et de l'Ulster orientale croit d'ailleurs avoir une autre bonne raison de redouter l'application du Home Rule, elle se figure que le Parlement irlandais fera peser sur elle tout le poids des impôts qu'il pourra créer, et un député orangiste a déjà cité au Parlement de Westminster telle entreprise industrielle de Belfast qui a acheté des terrains aux environs de Liverpool pour y transporter ses manufactures dès le vote du Home Rule. La menace n'est point vaine, car l'industrie linière et l'industrie des constructions maritimes ne sont point attachées à l'Irlande par des conditions techniques et économiques qui interdisent de les en séparer. Mais, dès lors, qui ne voit que cette menace suffit pour prévenir le danger de la persécution fiscale ?

Si les Orangistes le comprenaient, ils ne s'opposeraient pas de prime abord à l'application du Home Rule; mais le comprendront-ils? Toute la question est là. Et s'ils ne le comprennent pas, ont-ils quelque moyen d'en entraver la mise en jeu? Ils en ont un, ce n'est pas l'insurrection ou la guerre civile, armes d'une autre époque qui ne leur réussiraient point, c'est la résistance passive par le refus des impôts, dont les Gallois leur ont montré l'exemple efficace quand ils n'ont pas voulu se soumettre à l'Education Act du dernier cabinet conservateur ⁽¹⁾. Nous ne croyons pas cependant que l'on doive désespérer de la cause du Home Rule irlandais; comme le disait John Morley dès 1882, ce n'est qu'une question de ténacité de la part des nationalistes irlandais, s'ils tiennent bon, ils l'auront; mais aujourd'hui il ne s'agit pas pour eux de convaincre le prédominant partner, c'est la minorité protestante irlandaise qui a besoin d'être convaincue. Ils le peuvent, croyons-nous, avec l'aide de lord Dunraven et de M. W. O'Brien, en invoquant le texte même du bill Asquith, en particulier l'article 41, qui assure le maintien de l'Union et la suprématie effective du Parlement Impérial, garantie incontestable des libertés et des droits de la minorité protestante.

Supposons maintenant le Home Rule octroyé et la

(1) Les Orangistes se vantent cependant de se préparer à la guerre civile; voir à ce sujet l'article du Cope Comford: Home Rule and Civil War, dans le numéro de Novembre 1912 de la National Review.

minorité protestante se résignant à en essayer l'effet, l'Irlande saura-t-elle et pourra-t-elle tirer un bon parti de son autonomie? Nous croyons que cela dépendra du fait que la minorité protestante demeurera dans une expectative favorable ou dans une expectative hostile. Dans la première hypothèse il pourra se former une coalition des partis de M. W. O'Brien, de lord Dunraven et des protestants de l'Ulster qui, si elle n'obtient pas la majorité, sera du moins assez forte, avec l'appui du sénat nommé par le gouvernement impérial, pour réduire à l'impuissance M. Devlin et ses Molly Maguires. Si les Orangistes du capitaine Craig et de M. Carston préconisent la politique du pire et la favorisent, l'Irlande courra de nouveau aux abîmes. Dans cette seconde hypothèse, les avantages mêmes de sa situation présente risquent d'être emportés dans la tourmente; dans la première elle peut en espérer de plus grands encore, mais elle ne les obtiendra qu'à force de patience, de modération, d'habileté, et d'économie.

L'Irlande, en effet, nous ne devons pas l'oublier, reste pour longtemps débitrice de la Grande Bretagne, en vertu même des clauses financières du bill Asquith, et celle-ci s'est très habilement réservé de compenser la dette de sa débitrice au moyen des plus values éventuelles des impôts existants, établis et perçus par le gouvernement impérial. Pour améliorer sa situation économique et atteindre au plus tôt une indépendance

financière et fiscale qui lui crée une réelle autonomie, l'Irlande doit réaliser d'importantes économies sur les services administratifs dont elle reçoit la charge, sans cependant compromettre le bon fonctionnement de ces services, et elle doit, d'autre part, s'imposer des impôts supplémentaires qui n'entravent pas son développement économique et ne réduisent pas le bien-être tout relatif de ses habitants. Comment y réussira-t-elle ? Le concours patriotique de tous ses fils ne sera pas de trop pour suffire à une pareille tâche. Il lui sera facile d'économiser sur les traitements actuels de ses fonctionnaires, mais enfin ces économies n'iront pas loin, et les plus importantes qu'elle pourra faire de ce chef ne seront réalisables que six ans après la mise en vigueur du Home Rule; quand elle aura le contrôle de la police, le corps le plus nombreux et le mieux rémunéré de ses fonctionnaires.

Quels impôts pourra-t-elle lever qui soient fructueux et tolérables ? Des impôts sur les consommations ? Mais encore sur quelles consommations ? Les impôts sur les boissons et sur le tabac sont déjà excessifs, et la population irlandaise est trop pauvre pour que le Parlement de Dublin puisse songer à grever les objets de première nécessité. Aussi disparaît presque entièrement la faculté que lui laisse le bill, d'augmenter à son bon plaisir les impôts sur le whisky et sur la bière et de surimposer de 10 % les impôts des douanes.

Restent les impôts des patentes et les autres impôts que la législation fiscale britannique comprend avec les précédents dans la rubrique de l'income tax. Si le Parlement Irlandais augmente les impôts des patentes dans la limite où l'y autorise le bill, à savoir de 10 %, il est à craindre que cette surcharge suffise à faire émigrer en Grande Bretagne les principales firmes de Belfast et de Dublin. S'il ne fait porter l'augmentation que sur les revenus fonciers et les bénéfices des fermiers, la majorité crierà à l'injustice et demandera pourquoi l'on exempte les bénéfices industriels et commerciaux. Et si on lui en explique la raison, les pay-sans la comprendront-ils et l'admettront-ils ? Il le faut souhaiter, car, sans cela, la question du Home Rule serait insoluble, pour le plus grand malheur de l'Irlande qui ne peut redevenir une nation *self-helping* qu'à cette condition ; et, aussi, pour celui du Royaume Uni et de l'Empire britannique, car une armée de volontaires irlandais pourrait seule sauver la Grande Bretagne au cas où elle serait envahie, et l'Irlande ne volera au secours de l'Angleterre que si cette dernière lui octroie enfin un Home Rule efficace et généreux.

Vu :
Le Doyen,
P. CAUVÈS.

Vu :
Le Président,
E. CHAVEGRIN.

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

APPENDICE

Government of Ireland Bill

ARRANGEMENT OF CLAUSES

Legislative Authority

Clause

1. Establishment of Irish Parliament.
2. Legislative powers of Irish Parliament.
3. Prohibition of laws interfering with religious equality, etc.

Executive Authority

4. Executive power in Ireland.
5. Future transfer of certain reserved services.

Irish Parliament

6. Summoning, etc., of Irish Parliament.
7. Royal Assent to Bills of Irish Parliament.
8. Composition of Irish Senate.
9. Composition of Irish House of Commons.
10. Money Bills.
11. Disagreement between two Houses of Irish Parliament.
12. Privileges, qualifications, etc., of Members of Irish Parliament.

Irish Representation in the House of Commons

13. Representation of Ireland in the House of Commons of the United Kingdom.

Finance

14. Irish revenue and expenditure.
15. Powers of Irish Parliament with respect to taxation.
16. Relations between Great Britain and Ireland as respects Customs and Excise duties.
17. Supplemental provisions as to Transferred Sum and Irish revenue.
18. Charge on Transferred Sum of sums charged on the Guarantee Fund.
19. Development fund and road improvement grant.
20. Irish Church Fund.
21. Supplemental provisions as to Irish Exchequer and Consolidated Fund.
22. Joint Exchequer Board.
23. Charge of Irish Government loans on Transferred Sum and management by Joint Exchequer Board.
24. Ascertainment of true Irish revenue.
25. Alteration of taxes to be treated as increases or reductions of taxes as the case may be.
26. Revision of financial arrangements in certain events.

Provisions as to Judicial Power

27. Tenure of office by judges.
28. Irish appeals.
29. Special provision for decision of constitutional questions.
30. Appeal in cases where the validity of an Irish law is questioned.

Lord Lieutenant

31. Office of Lord Lieutenant.

Provisions as to Existing Judges and Irish Officers

32. Provisions as to existing judges and other persons having salaries charged on the Consolidated Fund.
33. Continuation of service of, and compensation to, existing officers.

- 34. Establishment of Civil Service Committee.
- 35. Provisions as to existing pensions and superannuation allowances.
- 36. Definition of Irish officer, and provision as to officers in whose case questions may arise, etc.

Provisions as to Members of Police

- 37. Continuation of service of, and compensation to, members of police forces.

General

- 38. Continuance of existing laws, institutions, etc.
- 39. Use of Crown lands by Irish Government.
- 40. Arrangements between departments of United Kingdom and Irish departments for exercise of powers and duties.
- 41. Concurrent legislation.

Transitory

- 42. First meeting of Irish Parliament and first election of reduced number of Irish members.
- 43. Temporary provision as to payments into and out of the Irish Exchequer.
- 44. Power to make adaptations, etc., by Order in Council.
- 45. Orders in Council to be laid before Parliament.
- 46. Appointed day.

Supplemental

- 47. Definitions.
- 48. Short title.

SCHEDULES.

A
B I L L

TO

Amend the provision for the Government of Ireland

Be it enacted by the King's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows : —

Legislative Authority

Establishment of Irish Parliament

1. — (1) On and after the appointed day there shall be in Ireland and Irish Parliament consisting of His Majesty the King and two Houses, namely, the Irish Senate and the Irish House of Commons.

(2) Notwithstanding the establishment of the Irish Parliament or anything contained in this Act, the supreme power and authority of the Parliament of the United Kingdom shall remain unaffected and undiminished over all persons, matters, and things within His Majesty's dominions.

Legislative powers of Irish Parliament

2. — Subject to the provisions of this Act, the Irish Parliament shall have power to make laws for the peace, order, and good government of Ireland with the following limitations, namely, that they shall not have power to make laws except in respect of

matters exclusively relating to Ireland or some part thereof, and (without prejudice to that general limitation) that they shall not have power to make laws in respect of the following matters in particular, or any of them, namely —

- (1) The Crown, or the succession to the Crown, or a Regency; or the Lord Lieutenant except as respects the exercise of his executive power in relation to Irish services as defined for the purposes of this Act; or
- (2) The making of peace or war or matters arising from a state of war; or the regulation of the conduct of any portion of His Majesty's subjects during the existence of hostilities between Foreign States with which His Majesty is at peace, in relation to those hostilities; or
- (3) The navy, the army, the territorial force, or any other naval or military force, or the defence of the realm, or any other naval or military matter; or
- (4) Treaties, or any relations, with Foreign States, or relations with other parts of His Majesty's dominions, or offences connected with any such treaties or relations, or procedure connected with the extradition of criminals under any treaty, or the return of fugitive offenders from or to any part of His Majesty's dominions; or
- (5) Dignities or titles of honour; or
- (6) Treason, treason felony, alienage, naturalisation, or aliens as such; or
- (7) Trade with any place out of Ireland (except so far as trade may be affected by the exercise of the powers of taxation given to the Irish Parliament, or by the regulation of importation for the sole purpose of preventing contagious disease); quarantine; or navigation, including merchant shipping (except as respects inland waters and local health or harbour regulations); or
- (8) Lighthouses, buoys, or beacons (except so far as they can consistently with any general Act of the Parliament of the United Kingdom be constructed or maintained by a local harbour authority); or

- (9) Coinage ; legal tender ; or any change in the standard of weights and measures ; or
- (10) Trade marks, designs, merchandise marks, copyright, or patent rights ; or
- (11) Any of the following matters (in this Act referred to as reserved matters), namely —
 - (a) The general subject-matter of the Acts relating to Land Purchase in Ireland, the Old Age Pensions Acts, 1908 and 1911, the National Insurance Act, 1911, and the Labour Exchanges Act, 1909 ;
 - (b) The collection of taxes ;
 - (c) The Royal Irish Constabulary and the management and control of that force ;
 - (d) Post Office Savings Banks, Trustee Savings Banks, and Friendly Societies ; and
 - (e) Public loans made in Ireland before the passing of this Act :

Provided that the limitation on the powers of the Irish Parliament under this section shall cease as respects any such reserved matter if the corresponding reserved service is transferred to the Irish Government under the provisions of this Act.

Any law made in contravention of the limitations imposed by this section shall, so far as it contravenes those limitations, be void.

Prohibition of laws interfering with religious equality, etc.

3. — In the exercise of their power to make laws under this Act the Irish Parliament shall not make a law so as either directly or indirectly to establish or endow any religion, or prohibit the free exercise thereof, or give a preference, privilege, or advantage, or impose any disability or disadvantage, on account of religious belief or religious or ecclesiastical status, or make any religious belief or religious ceremony a condition of the validity of any marriage.

Any law made in contravention of the restrictions imposed

by this section shall, so far as it contravenes those restrictions, be void.

Executive Authority

Executive power in Ireland

4. — (1) The executive power in Ireland shall continue vested in His Majesty the King, and nothing in this Act shall affect the exercise of that power except as respects Irish services as defined for the purposes of this Act.

(2) As respects those Irish services the Lord Lieutenant or other chief executive officer or officers for the time being appointed in his place, on behalf of His Majesty, shall exercise any prerogative or other executive power of His Majesty the exercise of which may be delegated to him by His Majesty.

(3) The power so delegated shall be exercised through such Irish Departments as may be established by Irish Act or, subject thereto, by the Lord Lieutenant, and the Lord Lieutenant may appoint officers to administer those Departments, and those officers shall hold office during the pleasure of the Lord Lieutenant.

(4) The persons who are for the time being heads of such Irish Departments as may be determined by Irish Act or, in the absence of any such determination, by the Lord Lieutenant, and such other persons (if any) as the Lord Lieutenant may appoint, shall be the Irish Ministers.

Provided that —

- (a) No such person shall be an Irish Minister unless he is a member of the Privy Council of Ireland; and
 - (b) No such person shall hold office as an Irish Minister for a longer period than six months, unless he is or becomes a member of one of the Houses of the Irish Parliament; and
 - (c) Any such person not being the head of an Irish Department shall hold office as an Irish Minister during the pleasure of the Lord Lieutenant in the same manner as the head of an Irish Department holds his office.
- (5) The persons who are Irish Ministers for the time being shall

be an Executive Committee of the Privy Council of Ireland (in this Act referred to as the « Executive Committee »), to aid and advise the Lord Lieutenant in the exercise of his executive power in relation to Irish services.

(6) For the purposes of this Act, « Irish services » are all public services in connexion with the administration of the civil government of Ireland except the administration of matters with respect to which the Irish Parliament have no power to make laws, including in the exception all public services in connexion with the administration of the reserved matters (in this Act referred to as « reserved services »).

Future transfer of certain reserved services

5. — (1) The public services in connexion with the administration of the Acts relating to the Royal Irish Constabulary and the management and control of that force, shall by virtue of this Act be transferred from the Government of the United Kingdom to the Irish Government on the expiration of a period of six years from the appointed day and those public services shall then cease to be reserved services and become Irish services.

(2) If a resolution is passed by both Houses of the Irish Parliament providing for the transfer from the Government of the United Kingdom to the Irish Government of the following reserved services, namely —

- (a) All public services in connexion with the administration of the Old Age Pensions Acts, 1908 and 1911; or
- (b) All public services in connexion with the administration of Part I. of the National Insurance Act, 1911; or
- (c) All public services in connexion with the administration of Part II. of the National Insurance Act, 1911, and the Labour Exchanges Act, 1909; or
- (d) All public services in connexion with the administration of Post Office Savings Banks, Trustee Savings Banks, and Friendly Societies;

the public services to which the resolution relates shall be trans-

ferred accordingly as from a date fixed by the resolution, being a date not less than a year after the date on which the resolution is passed, and shall on the transfer taking effect cease to be reserved services and become Irish services :

Provided that this provision shall not take effect as respects the transfer of the services in connexion with Post Office Savings Banks, Trustee Savings Banks, and Friendly Societies until the expiration of ten years from the appointed day.

(3) On any transfer under or by virtue of this section, the transitory provisions of this Act (so far as applicable) and the provisions of this Act as to existing Irish officers shall apply with respect to the transfer, with the substitution of the date of the transfer for the appointed day, and of a period of five years from that date for the transitional period.

Irish Parliament

Summoning etc. of Irish Parliament

6. — (1) There shall be a session of the Irish Parliament once at least in every year, so that twelve months shall not intervene between the last sitting of the Parliament in one session and their first sitting in the next session.

(2) The Lord Lieutenant shall, in His Majesty's name, summon, prorogue, and dissolve the Irish Parliament.

Royal assent to Bills of Irish Parliament

7. The Lord Lieutenant shall give or withhold the assent of His Majesty to Bills passed by the two Houses of the Irish Parliament, subject to the following limitations; namely —

(1) He shall comply with any instructions given by His Majesty in respect of any such Bill ; and

(2) He shall, if so directed by His Majesty, postpone giving the assent of His Majesty to any such Bill presented to him for assent for such period as His Majesty may direct.

Composition of Irish Senate

8. — (1) The Irish Senate shall consist of forty senators nomi-

nated as respects the first senators by the Lord Lieutenant subject to any instructions given by His Majesty in respect of the nomination, and afterwards by the Lord Lieutenant on the advice of the Executive Committee.

(2) The term of office of every senator shall be eight years, and shall not be affected by a dissolution; one fourth of the senators shall retire in every second year, and their seats shall be filled by a new nomination.

(2) If the place of a senator becomes vacant before the expiration of his term of office, the Lord Lieutenant shall, unless the place becomes vacant not more than six months before the expiration of that term of office, nominate a senator in the stead of the senator whose place is vacant, but any senator so nominated to fill a vacancy shall hold office only so long as the senator in whose stead he is nominated would have held office.

Composition of Irish House of Commons

9. — (1) The Irish House of Commons shall consist of one hundred and sixty-four members, returned by the constituencies in Ireland named in the First Part of the First Schedule to this Act in accordance with that Schedule, and elected by the same electors and in the same manner as members returned by constituencies in Ireland to serve in the Parliament of the United Kingdom.

(2) The Irish House of Commons when summoned shall, unless sooner dissolved, have continuance for five years from the day on which the summons directs the House to meet and no longer.

(3) After three years from the passing of this Act, the Irish Parliament may alter, as respects the Irish House of Commons, the qualification of the electors, the mode of election, the constituencies, and the distribution of the members of the House among the constituencies, provided that in any new distribution the number of the members of the House shall not be altered, and due regard shall be had to the population of the constituencies other than University constituencies.

Money Bills

10. — (1) Bills appropriating revenue or money, or imposing taxation shall originate only in the Irish House of Commons, but a Bill shall not be taken to appropriate revenue or money, or to impose taxation by reason only of its containing provisions for the imposition or appropriation of fines or other pecuniary penalties, or for the payment or appropriation of fees for licences or fees for services under the Bill.

(2) The Irish House of Commons shall not adopt or pass any resolution, address, or Bill for the appropriation for any purpose of any part of the public revenue of Ireland or of any tax, except in pursuance of a recommendation from the Lord Lieutenant in the session in which the vote, resolution, address, or Bill is proposed.

(3) The Irish Senate may not reject any Bill which deals only with the imposition of taxation or appropriation of revenue or money for the services of the Irish Government, and may not amend any Bill so far as the Bill imposes taxation or appropriates revenue or money for the services of the Irish Government, and the Irish Senate may not amend any Bill so as to increase any proposed charges or burden on the people.

(4) Any Bill which appropriates revenue or money for the ordinary annual services of the Irish Government shall deal only with that appropriation.

Disagreement between two Houses of Irish Parliament

11. — (1) If the Irish House of Commons pass any Bill and the Irish Senate reject or fail to pass it, or pass it with amendments to which the Irish House of Commons will not agree, and if the Irish House of Commons in the next session again pass the Bill with or without any amendments which have been made or agreed to by the Irish Senate, and the Irish Senate reject or fail to pass it, or pass it with amendments to which the Irish House of Commons will not agree, the Lord Lieutenant may during that session convene a joint sitting of the members of the two Houses.

(2) The members present at any such joint sitting may deliberate and shall vote together upon the Bill as last proposed by the Irish House of Commons, and upon the amendments (if any) which have been made therein by the one House and not agreed to by the other; and any such amendments which are affirmed by a majority of the total number of members of the two Houses present at the sitting shall be taken to have been carried.

(3) If the Bill with the amendments (if any) so taken to have been carried is affirmed by a majority of the total number of members of the two Houses present at any such sitting, it shall be taken to have been duly passed by both Houses.

Privileges, qualifications, etc. of members of Irish Parliament

12. — (1) The powers, privileges, and immunities of the Irish Senate and of the Irish House of Commons, and of the members and of the committees of the Irish Senate and the Irish House of Commons, shall be such as may be defined by Irish Act, but so that they shall never exceed those for the time being held and enjoyed by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and its members and committees, and, until so defined, shall be those held and enjoyed by the Commons House of Parliament of the United Kingdom, and its members and committees at the date of the passing of this Act.

(2) The law, as for the time being in force, relating to the qualification and disqualification of members of the Commons House of Parliament of the United Kingdom, and the taking of any oath required to be taken by a member of that House, shall apply to members of the Irish House of Commons.

(3) Any peer, whether of the United Kingdom, Great Britain, England, Scotland, or Ireland, shall be qualified to be a member of either House.

(4) A member of either House shall be incapable of being nominated or elected, or of sitting, as a member of the other House, but an Irish Minister who is a member of either House shall have the right to sit and speak in both Houses, but shall vote only in the House of which he is a member.

(5) A member of either House may resign his seat by giving notice of resignation to the person and in the manner directed by standing orders of the House, or if there is no such direction, by notice in writing of resignation sent to the Lord Lieutenant, and his seat shall become vacant on notice of resignation being given.

(6) The powers of either House shall not be affected by any vacancy therein, or by any defect in the nomination, election, or qualification, of any member thereof.

(7) His Majesty may by Order in Council declare that the holders of the offices in the Irish Executive named in the Order shall not be disqualified for being members of either House of the Irish Parliament by reason of holding office under the Crown, and except as otherwise provided by Irish Act, the Order shall have effect as if it were enacted in this Act, but on acceptance of any such office the seat of any such person in the Irish House of Commons shall be vacated unless he has accepted the office in succession to some other of the said offices.

Irish Representation in the House of Commons

Representation of Ireland in the House of Commons of the United Kingdom.

13. — Unless and until the Parliament of the United Kingdom otherwise determine, the following provisions shall have effect:—

- (1) After the appointed day the number of members returned by constituencies in Ireland to serve in the Parliament of the United Kingdom shall be forty-two and the constituencies returning those members shall (in lieu of the existing constituencies) be the constituencies named in the second Part of the First Schedule to this Act, and no University in Ireland shall return a member to the Parliament of the United Kingdom.
- (2) The election laws and the laws relating to the qualification of parliamentary electors shall not, so far as they relate to elections of members returned by constituencies in Ireland

to serve in the Parliament of the United Kingdom, be altered by the Irish Parliament, but this enactment shall not prevent the Irish Parliament from dealing with any officers concerned with the issue of writs of election, and if any officers are so dealt with, it shall be lawful for His Majesty by Order in Council to arrange for the issue of any such writs, and the writs issued in pursuance of the Order shall be of the same effect as if issued in manner heretofore accustomed.

Finance

Irish revenue and expenditure

14. — (1) There shall be an Irish Exchequer and an Irish Consolidated Fund separate from those of the United Kingdom.

(2) The proceeds of all taxes levied in Ireland, whether under the authority of the Parliament of the United Kingdom or of the Irish Parliament, shall be paid into the Exchequer of the United Kingdom, but subject as herein-after provided, there shall be charged on and paid out of the Consolidated Fund of the United Kingdom or the growing produce thereof in each year to the Irish Exchequer a sum (in this Act referred to as “ the Transferred Sum ”) consisting of—

- (a) such sum as may be determined by the Joint Exchequer Board established under this Act (herein-after referred to as the Joint Exchequer Board) to represent the net cost to the Exchequer of the United Kingdom at the time of the passing of this Act of Irish services ; and
 - (b) a sum of five hundred thousand pounds, diminishing in each year after the third year of payment by the sum of fifty thousand pounds until it is reduced to the sum of two hundred thousand pounds ; and
 - (c) a sum equal to the proceeds as determined by the Joint Exchequer Board of any Irish taxes imposed in Ireland by the Irish Parliament under the powers given to them by this Act.
- (3) Provision shall be made by the Irish Parliament for the cost

of Irish services within the meaning of this Act; and any charge on the Consolidated Fund of the United Kingdom for those services, including any charge for the benefit of the Local Taxation (Ireland) Account, or any grant or contribution out of moneys provided by the Parliament of the United Kingdom so far as made for those services shall cease, and money for loans in Ireland shall cease to be advanced either by the Public Works Loans Commissioners or out of the Local Loans Fund.

Powers of Irish Parliament with respect to taxation

15. — (1) The Irish Parliament shall have power to vary (either by way of addition, reduction, or discontinuance) any Imperial tax so far as respects the levy of that tax in Ireland, and to impose in Ireland any independent tax not being in the opinion of the Joint Exchequer Board substantially the same in character as an Imperial tax, subject to the following limitations :—

- (a) The Irish Parliament shall not have power to impose or charge a Customs duty, whether an import or an export duty, on any article unless that article is for the time being liable to a Customs duty levied as an Imperial tax ; and
- (b) The benefit to accrue to the Irish Exchequer from any addition to any Customs duty levied as an Imperial tax (other than a Customs duty on beer or spirits), or to any duty of income tax so levied, or to any death duty so levied, shall be limited as in this Act provided ; and
- (c) The power of the Irish Parliament to vary an Imperial tax shall not be exercised with respect to the stamp duties mentioned in the Second Schedule to this Act ; and
- (d) The Irish Parliament shall not, in the exercise of their powers of taxation under this provision, make any variation of Customs or Excise duties the effect of which will be to cause the Customs duty on an article of a class produced, prepared, or manufactured in

Ireland, to exceed the Excise duty by more than an amount reasonably sufficient to cover any expenses due to Excise restrictions ;

and the Powers of the Irish Parliament to make laws includes a power to make laws for the purpose of giving effect to their powers of taxation under this provision.

(2) For the purposes of this Act —

(a) The expression “ Imperial tax ” means any tax charged for the time being in Ireland under the authority of the Parliament of the United Kingdom, and includes a tax which has been discontinued under the powers given by this section to the Irish Parliament, but which would have been so charged but for the discontinuance ;

(b) The expression “ Irish tax ” means any tax charged under the authority of the Irish Parliament either by way of an addition to an Imperial tax or as an independent tax.

Relations between Great Britain and Ireland as respects Customs and Excise duties

16. — (1) Any articles which are brought into Great Britain from Ireland or into Ireland from Great Britain shall be deemed to be articles exported or imported for the purposes of information to be furnished under the Customs Consolidation Act, 1876, and section four of the Revenue Act, 1909, and for the purpose of any duty or drawback payable in the circumstances for which provision is made under this section, but not for any other purpose.

(2) Where a Customs duty is levied in one country and not in the other, or is levied in both countries but at a higher rate in the one country than in the other, duty shall be charged and drawback allowed in respect of articles being articles produced, prepared, or manufactured abroad as follows : —

(a) The Customs duty shall be charged on any such articles brought into the one country from the other country

as if they were articles imported from abroad, except that in the case of articles produced abroad but manufactured or prepared in the country from which they are sent, the Customs duty charged shall, if the drawback which would be allowed on the exportation of similar articles from the country into which the articles are brought is less than the duty payable on importation, be a duty equal to the drawback ; and

- (b) A drawback shall be allowed on any such articles sent from the one country into the other equal to the drawback which would be allowed upon the exportation of the articles from the country from which they are sent.

(3) Where an Excise duty is levied in one country and not in the other, or is levied in both countries but at a higher rate in the one country than in the other, duty shall be charged and drawback allowed in respect of articles being articles produced, prepared, or manufactured in either country as follows : —

- (a) A Customs duty shall be charged on any such articles brought into the one country from the other country as if they were articles imported from abroad, equal to the amount of the Excise duty levied in the country into which they are brought ; and

- (b) A drawback shall be allowed on any such articles sent from the one country into the other equal to the amount of the Excise duty levied in the country from which they are sent.

(4) The proceeds of any Customs duty charged under this section in Ireland on any article shall to the extent to which they exceed the proceeds of the Customs or Excise duty which would have been charged on the article in Great Britain be deemed to be the proceeds of a Customs duty levied as an Irish tax, if the duty is charged in respect of a difference of Customs duties, and be deemed to be the proceeds of an Excise duty levied as an Irish tax if the duty is charged in respect of a difference of Excise duties,

and as to the balance be deemed to be the proceeds of an Imperial tax.

(5) Nothing in this section shall affect any enactment under which articles deposited in a bonded warehouse without payment of duty may be transferred from one country to the other country.

Supplemental provisions as to Transferred Sum and Irish revenue

17. — (1) The Transferred Sum shall be paid to the Irish Exchequer at such times and in such manner and according to such regulations as the Joint Exchequer Board may direct.

(2) In the event of the reduction or discontinuance of any Imperial tax by the Irish Parliament, the Transferred Sum shall be reduced in each financial year by such sum as may be determined by the Joint Exchequer Board to represent the amount by which the proceeds of the tax are diminished in that year in consequence of the reduction or discontinuance.

(3) If in any financial year the proceeds of any Irish tax imposed as an addition to any Customs duty levied as an Imperial tax (other than a Customs duty on beer or spirits), or to any duty of Income Tax so levied, or to any death duty so levied, exceed one-tenth of the proceeds in Ireland of that duty as levied as an Imperial tax for the same period, the amount of the excess shall not be treated for the purposes of this Act as part of the proceeds of the Irish tax, and the amount payable to the Irish Exchequer in respect of the proceeds of the Irish tax shall be reduced accordingly :

Provided that —

(a) For the purposes of this provision, the proceeds of any tax shall be deemed to be the proceeds as determined by the Joint Exchequer Board ; and

(b) The foregoing provision shall not apply in cases where the excess is solely due to the reduction of the rate of the Imperial tax.

(4) When any reserved service is transferred from the Government of the United Kingdom to the Government of Ireland, the

Transferred Sum shall be increased by such sum as may be determined by the Joint Exchequer Board to represent the equivalent of any saving to the Exchequer of the United Kingdom by reason of the transfer, and in determining that equivalent regard shall be had to the prospect of any increase or decrease in the cost of that service which may be expected to arise from causes not being matters of administration.

The sum by which the Transferred Sum is to be increased in pursuance of this provision may be fixed by the Joint Exchequer Board so as to vary during the first ten years after the transfer, but subject thereto shall be a definite sum.

Charge on Transferred Sum of sums charged on the Guarantee Fund

18. — The charge on the Guarantee Fund under the Irish Land Purchase Acts in respect of—

- (1) sums which owing to the deficiency of the Irish Land Purchase Account, are paid out of the Consolidated Fund on account of the dividends and sinking fund payments of Irish guaranteed land stock under section one of the Purchase of Land (Ireland) Act, 1891 ; and
- (2) sums which, owing to the deficiency of the income of the Irish Land Purchase Fund, are paid out of the Consolidated Fund on account of the dividends on stock under section twenty-nine of the Irish Land Act, 1903 ;
- (3) arrears of annual payments under subsection (4) of section thirty-six of the Irish Land Act, 1903 ;

Shall cease, and any such sums or arrears which would under the Irish Land Purchase Acts have been made good out of the Guarantee Fund, shall be made good by means of deductions from the Transferred Sum under this Act in accordance with regulations made by the Treasury.

Development fund and road improvement grant

19. — (1) Nothing in this Act shall affect the powers of the Development Commissioners or the Road Board with respect to

Ireland under the Development and Road Improvement Funds Act, 1909, and for the purposes of that Act any Irish department shall be deemed to be a Government department within the meaning of that Act.

(2) So long as a sum equal to the net proceeds of the duties on motor spirits and the net proceeds of the duties on licences for motor cars levied in Ireland is paid as part of the road improvement grant under section ninety of the Finance (1909-10) Act, 1910, the proceeds of those duties shall not be treated for the purposes of the financial provisions of this Act as the proceeds of an Imperial tax levied in Ireland.

Irish Church Fund

20. — (1) The Irish Church Temporalities Fund shall belong to the Irish Government and be managed, administered, and disposed of as directed by Irish Act :

Provided that all existing charges on that fund guaranteed by the Treasury shall, if and so far as not paid, be paid out of the Exchequer of the United Kingdom, and be made good by means of deductions from the Transferred Sum under this Act in accordance with regulations made by the Treasury.

(2) The Irish Church Temporalities Fund means the fund under the control of the Land Commission by virtue of the Irish Church Act Amendment Act, 1881.

Supplemental provisions as to Irish Exchequer and Consolidated Fund

21. — (1) All sums paid into the Irish Exchequer shall form a Consolidated Fund, and be appropriated to the public service of Ireland by Irish Act, and shall not be applied for any purpose for which they are not so appropriated.

(2) Save as may be otherwise provided by Irish Act, the existing law relating to the Exchequer and Consolidated Fund of the United Kingdom shall apply with the necessary modifications to the Irish Exchequer and the Irish Consolidated Fund, and an officer shall be appointed by the Lord Lieutenant to be the Irish Comptroller and Auditor-General.

(3) Save as may be otherwise provided by Irish Act, the accounts of the Irish Consolidated Fund shall be audited as Appropriation Accounts, in manner provided by the Exchequer and Audit Departments Act, 1866, and any Act amending the same, by or under the direction of the Irish Comptroller and Auditor-General.

Joint Exchequer Board

22. — (1) For the purposes of the financial provisions of this Act there shall be established a Board to be called the Joint Exchequer Board, consisting of two members appointed by the Treasury and two members appointed by the Irish Treasury and a Chairman appointed by His Majesty.

(2) It shall be the duty of the Joint Exchequer Board to determine any matter which is to be determined by the Board under this Act, and also to determine any other matter in connexion with the the Transferred Sum, or Irish revenue or expenditure, or the cost of any reserved service, which may be referred to them for determination by the Treasury and the Irish Treasury jointly, and the decision of the Board on any matter, which is to be determined by them shall be final and conclusive.

(3) Any vacancy arising in the office of a member of the Board, owing to the death, resignation, or incapacity of any member of the Board, shall be filled by the authority by whom the member whose place is vacant was appointed.

*Charge of Irish Government loans on Transferred Sum and
management by Joint Exchequer Board*

23. — (1) If provision is made by Irish Act for securing any loan raised by the Government of Ireland upon the Transferred Sum and for the payment of such part of the Transferred Sum as in the opinion of the Joint Exchequer Board may be required for the services of the loan in each year direct to that Board, the Board may undertake on behalf of the Irish Government the issue and management of the loan and the application of the money paid to them for the services of the loan.

(2) Where provision is so made for the payment of a part of the Transferred Sum to the Joint Exchequer Board in connexion with a loan the management of which is undertaken by the Board in accordance with this section, the Treasury shall cause the requisite part of the Transferred Sum to be paid to the Joint Exchequer Board instead of to the Irish Exchequer.

(3) The accounts of the Joint Exchequer Board in respect of any sums received by them under this section in connexion with any loan shall be audited in the same manner as the accounts of the Irish Consolidated Fund are for the time being audited.

(4) Any stock or securities issued in respect of any loan raised by the Irish Government shall be deemed to be included amongst the securities in which a trustee may invest under the powers of the Trustee Act, 1893.

Ascertainment of true Irish revenue

24. — In ascertaining for the purposes of this Act the proceeds in Ireland of any Imperial tax or of any Irish tax, the Joint Exchequer Board shall treat the proceeds collected in Ireland as the proceeds of the tax in Ireland, subject to such adjustments as the Board think equitable, with a view to attributing to Ireland any proceeds of taxes collected in Great Britain but properly attributable to Ireland, and to attributing to Great Britain any proceeds of taxes collected in Ireland but properly attributable to Great Britain, and with a view to meeting cases where the rate of a tax is, or other conditions affecting the charge of a tax are, different in Great Britain and Ireland.

*Alteration of taxes to be treated as increases or reductions
of taxes as the case may be*

25. — For the purposes of this Act the withdrawal in whole or in part of an exemption from a tax shall be treated as the imposition of an addition to or as the increase of a tax, and the grant or extension of an exemption from a tax shall be treated as a reduction of a tax, and any other alteration of the provisions with respect to any tax in consequence of which the proceeds of the tax

are increased or diminished shall be treated as an increase or reduction of the tax, as the case may be.

Revision of financial arrangements in certain events

26. — (1) If it appears to the Joint Exchequer Board that during any three successive years after the passing of this Act, the aggregate of the total proceeds of Imperial taxes levied in Ireland as determined by the Board, and the total proceeds of Irish taxes as so determined, together with any share in any miscellaneous revenue of the United Kingdom to which the Joint Exchequer Board may consider Ireland to be entitled, exceeded in each of those years the amount of the Transferred Sum, together with the cost of any services which are for the time being reserved services, the Board shall present a report to that effect to the Treasury and to the Lord Lieutenant, and the Treasury and the Lord Lieutenant shall cause a copy of the report to be laid before the Parliament of the United Kingdom and the Irish Parliament respectively.

(2) The presentation of such a report shall be taken to be a ground for the revision by the Parliament of the United Kingdom of the financial provisions of this Act, with a view to securing a proper contribution from Irish revenues towards the common expenditure of the United Kingdom and extending the powers of the Irish Parliament and the Irish Government with respect to the imposition and collection of taxes.

(3) For the purpose of revising the financial provisions of this Act in pursuance of this section, there shall be summoned to the Commons House of Parliament of the United Kingdom such number of members of the Irish House of Commons as will make the representation of Ireland in the Commons House of Parliament of the United Kingdom equivalent to the representation of Great Britain on the basis of population ; and the members of the Irish House of Commons so summoned shall be deemed to be members of the Commons House of Parliament of the United Kingdom for the purpose of any such revision.

His Majesty may by Order in Council make such provision for

so summoning the members of the Irish House of Commons as His Majesty may think necessary or proper, and any provisions contained in any such Order in Council shall have the same effect as if they had been enacted in this Act.

Provisions as to Judicial Power

Tenure of office by judges

27. — A judge of the Supreme Court or other superior court in Ireland, or of any county court or other court with a like jurisdiction in Ireland, appointed after the passing of this Act, shall be appointed by the Lord Lieutenant, and shall hold his office by the same tenure as that by which the office is held at the time of the passing of this Act, with the substitution of an address from both Houses of the Irish Parliament for an address from both Houses of the Parliament of the United Kingdom, and during his continuance in office his salary shall not be diminished or his right to pension altered without his consent.

Irish appeals

28. — (1) The appeal from courts in Ireland to the House of Lords shall cease ; and where any person would, but for this Act, have a right to appeal from any court in Ireland to the House of Lords, that person shall have the like right to appeal to His Majesty the King in Council ; and all enactments relating to appeals to His Majesty the King in Council, and to the Judicial Committee of the Privy Council, shall apply accordingly.

(2) When the Judicial Committee sit for hearing any appeal from a court in Ireland in pursuance of any provisions of this Act, there shall be present not less than four Lords of Appeal, within the meaning of the Appellate Jurisdiction Act, 1876, and at least one member who is or has been a judge of the Supreme Court in Ireland.

(3) A rota of privy councillors to sit for hearing appeals from courts in Ireland shall be made annually by His Majesty in Council, and the privy councillors, or some of them, on that rota shall sit to hear the said appeals. A casual vacancy occurring in the rota during the year may be filled by Order in Council.

(4) Nothing in this Act shall affect the jurisdiction of the House of Lords to determine the claims to Irish peerages.

Special provision for decision of constitutional questions

29. — (1) If it appears to the Lord Lieutenant or a Secretary of State expedient in the public interest that steps shall be taken for the speedy determination of the question whether any Irish Act or any provision thereof, or any Irish Bill or any provision thereof, is beyond the powers of the Irish Parliament, he may represent the same to His Majesty in Council, and thereupon the said question shall be forthwith referred to and heard and determined by the Judicial Committee of the Privy Council, constituted as if hearing an appeal from a court in Ireland.

(2) Upon the hearing of the question such persons as seem to the Judicial Committee to be interested may be allowed to appear and be heard as parties to the case, and the decision of the Judicial Committee shall be given in like manner as if it were the decision of an appeal, the nature of the report or recommendation to His Majesty being stated in open court.

(3) Nothing in this Act shall prejudice any other power of His Majesty in Council to refer any question to the Judicial Committee or the right of any person to petition His Majesty for such reference.

Appeal in cases where the validity of an Irish law is questioned

30. — (1) Where any decision of the Court of Appeal in Ireland involves the decision of any question as to the validity of any law made by the Irish Parliament, and the decision is not otherwise subject to an appeal to His Majesty the King in Council, an appeal shall lie to His Majesty the King in Council by virtue of this section, but only by leave of the Court of Appeal or His Majesty.

(2) Where any decision of a court in Ireland involves the decision of any question as to the validity of any law made by the Irish Parliament, and the decision is not subject to any appeal to

the Court of Appeal in Ireland, an appeal shall lie to the Court of Appeal in Ireland by virtue of this section.

Lord Lieutenant

Office of Lord Lieutenant

31. — (1) Notwithstanding anything to the contrary in any Act, every subject of His Majesty shall be qualified to hold the office of Lord Lieutenant of Ireland, without reference to his religious belief.

(2) The term of office of the Lord Lieutenant shall be six years, without prejudice to the powers of His Majesty at any time to revoke the appointment.

(3) The salary and expenses of the Lord Lieutenant shall be paid out of moneys provided by the Parliament of the United Kingdom, but there shall be deducted from the Transferred Sum in each year, towards the payment of the Lord Lieutenant's salary, a sum of five thousand pounds.

Provisions as to existing Judges and Irish Officers

Provisions as to existing judges and other persons having salaries charged on the Consolidated Fund

32. — (1) All existing judges of the Supreme Court, and county court judges, and all existing Irish officers serving in an established capacity in the civil service of the Crown and receiving salaries charged on the Consolidated Fund of the United Kingdom, shall, if at the date of the passing of this Act they are removeable only on address from both Houses of Parliament of the United Kingdom, continue to be removeable only upon such an address, and if removeable in any other manner shall continue to be removeable only in the same manner as before that date; and shall continue to receive the same salaries, gratuities, and pensions, and to be liable to perform the same duties as before that date or such duties as His Majesty may declare to be analogous, and their salaries and pensions shall be paid out of the Exchequer of the United Kingdom, and all sums so paid shall be made good by means of

deductions from the Transferred Sum under this Act in accordance with regulations made by the Treasury.

(2) If any of the said judges or officers retires from office with His Majesty's approbation before completion of the period of service entitling him to a pension, His Majesty may, if he thinks fit, after considering any representation that may be made by the Irish Government, grant to him such pension not exceeding the pension to which he would on that completion have been entitled, as His Majesty thinks proper.

(3) Subsection (1) of this section shall apply to existing Irish officers serving in an established capacity in the civil service of the Crown, who, although receiving salaries payable out of money provided by the Parliament of the United Kingdom and not charged on the Consolidated Fund, are removeable only for misconduct or incapacity.

Continuation of service of, and compensation to, existing officers

33. — (1) Subject to the provisions of this Act, all existing Irish officers in the civil service of the Crown who are not provided for under the last preceding section and are on the appointed day serving as Irish officers shall, after that day, continue to hold their offices by the same tenure and upon the same terms and conditions (including conditions as to remuneration and superannuation) as theretofore, and shall be liable to perform the same duties as theretofore or such duties as the Civil Service Committee established under this Act may declare to be analogous, and while performing the same or analogous duties shall receive not less remuneration than they would have received if this Act had not passed :

Provided that notwithstanding the provision herein-before contained as to the tenure of existing Irish officers any existing Irish officer who at the time of the passing of this Act is removeable from his office by His Majesty, or by the Chief Secretary, or by any person other than the Lord Lieutenant, or in any special manner, may be removed from his office after the passing of this Act by the Lord Lieutenant.

(2) The Superannuation Acts, 1834 to 1909, shall continue after the appointed day to apply to any such existing Irish officer to whom they then apply, and the service of any such officer under the Irish Government shall, for the purpose of those Acts, be deemed to be service in the permanent civil service of the Crown and in a public office within the meaning of the Superannuation Act, 1892 :

Provided that so far as relates to the grant and ascertainment of the amount of any allowance or gratuity under those Acts as respects any such officer who at the time of his ultimate retirement is serving under the Irish Government, the Civil Service Committee shall be substituted for the Treasury.

(3) The provisions as to compensation contained in the Third Schedule to this Act shall apply with respect to any such existing Irish officer.

(4) The superannuation and other allowances and gratuities which may become payable after the passing of this Act to existing Irish Officers in the civil service of the Crown under the Superannuation Acts, 1834 to 1909, and any compensation payable to any such officers under the provisions of this Act, shall be paid out of moneys provided by the Parliament of the United Kingdom, but any sums so paid shall be made good by means of deductions from the Transferred Sum under this Act in accordance with regulations made by the Treasury.

(5) The Pensions Commutation Acts, 1871 to 1882, shall apply to any person to whom an annual allowance is granted in pursuance of the provisions of this Act relating to existing officers as they apply to a person who has retired in consequence of the abolition of his office.

Establishment of Civil Service Committee

34. — (1) For the purpose of the provisions of this Act with respect to existing officers there shall be established a committee to be called the Civil Service Committee.

(2) The committee shall consist of three members, of whom one shall be appointed by the Treasury, one by the Executive Com-

mittee, and one (who shall be chairman) by the Lord Chief Justice of England.

(3) Any vacancy arising in the committee owing to the death, resignation, or incapacity of a member of the committee shall be filled by the authority by whom the member whose place is vacant was appointed.

(4) The determination of the Civil Service Committee on any claim or question which is to be determined by them under the provisions of this Act relating to existing officers shall be final and conclusive.

Provisions as to existing pensions and superannuation allowances

35. — Any pension granted on account of service in Ireland as a judge of the Supreme Court or of any court consolidated into that court, or as a county court judge, or as an Irish officer in an established capacity in the civil service of the Crown, or to any officer or constable of the Dublin Metropolitan Police or Royal Irish Constabulary, and payable at the time of the passing of this Act, or in the case of an officer or constable of the Royal Irish Constabulary at the date of transfer, shall be paid out of moneys provided by the Parliament of the United Kingdom, and shall be made good by means of deductions from the Transferred Sum under this Act in accordance with regulations made by the Treasury.

Definition of Irish officer, and provision as to officers in whose case questions may arise, etc.

36. — (1) For the purpose of the provisions of this Act relating to existing officers, any officer shall be deemed to be an Irish officer who is serving or employed in Irish services within the meaning of this Act.

(2) If any question arises whether an officer is an Irish officer as so defined, or otherwise as to any claim or right of an officer under the provisions of this Act relating to existing officers, that question shall be determined by the Civil Service Committee.

(3) If in any case the Civil Service Committee are of opinion that the service or employment of an officer is such that he is partly an Irish officer and partly not, that Committee shall determine any question which arises as respects the proportions in which any allowance, gratuity, or compensation payable to that officer is to be paid as between the Exchequer or Consolidated Fund of Ireland and of the United Kingdom respectively.

Provisions as to Members of Police

Continuation of service of, and compensation to members of police forces.

37. — (1) All officers and constables of the Dublin Metropolitan Police and of the Royal Irish Constabulary who are serving on the day of transfer shall after that day continue to serve on the same terms and conditions as theretofore, and shall be liable to perform the same duties as theretofore, and while performing those duties shall not receive less pay than they would have received if this Act had not passed.

(2) Any existing enactments relating to the pay or pensions of officers and constables of the Dublin Metropolitan Police and Royal Irish Constabulary shall continue to apply after the transfer to any officer and constable serving on the day of transfer with the substitution of the Lord Lieutenant for the Treasury and for the Chief Commissioner or Inspector-General as the case requires.

(3) The provisions as to compensation contained in the Fourth Schedule to this Act shall apply with respect to the officers and constables of the Dublin Metropolitan Police and of the Royal Irish Constabulary who are serving on the day of transfer.

(4) Any pensions and other allowances and gratuities which may become payable to officers and constables of the Dublin Metropolitan Police after the passing of this Act or to officers and constables of the Royal Irish Constabulary after the date of transfer (being in either case officers and constables who are serving on the day of transfer) under the existing enactments applicable to them, and any compensation payable to any of those persons

under the provisions of this Act, shall be paid out of moneys provided by the Parliament of the United Kingdom ; but any sums so paid shall be made good by means of deductions from the Transferred Sum under this Act in accordance with regulations made by the Treasury.

(5) The Pensions Commutation Acts, 1871 to 1882, shall apply to any member of the Dublin Metropolitan Police or Royal Irish Constabulary to whom an allowance is granted in pursuance of the provisions of this section in like manner as is he had retired from the permanent Civil Service of the Crown on the abolition of his office, and any terminable annuity payable in respect of the commutation of an allowance shall be payable out of the same funds as the allowance.

(6) In this section and in the Fourth Schedule to this Act the expression « day of transfer » in relation to the Dublin Metropolitan Police means the appointed day, and in relation to the Royal Irish Constabulary means the day on which the control and management of that force are transferred to the Irish Government.

General

Continuance of existing laws, institutions, etc.

38. — All existing laws, institutions, and authorities in Ireland, whether judicial, administrative, or ministerial, and all existing taxes in Ireland, shall, except as otherwise provided by this Act, continue as if this Act had not passed, but with the modifications necessary for adapting them to this Act, and subject, as respects matters within the powers of the Irish Parliament under this Act, to repeal, abolition, alteration, and adaptation in the manner and to the extent authorised by this Act.

Use of Crown lands by Irish Government

39. — His Majesty the King in Council may place under the control of the Irish Government, for the purposes of that government, such of the lands, buildings, and property in Ireland vested in or held in trust for His Majesty, and subject to such conditions or restrictions (if any) as may seem expedient.

*Arrangements between departments of United Kingdom and Irish
departments for exercise of powers and duties*

40. — Arrangements may be made by any department of the Government of the United Kingdom for the exercise and performance on behalf of that department of any powers or duties of that department by officers of an Irish department, or by any Irish department for the exercise and performance on behalf of that department of any powers or duties of that department by officers of a department of the Government of the United Kingdom on such terms and conditions as may be agreed :

Provided that no such arrangements shall diminish in any respect the responsibility of the department by which the arrangement is made.

Concurrent legislation

41. — (1) The Irish Parliament shall not have power to repeal or alter any provision of this Act (except as is specially provided by this Act), or of any Act passed by the Parliament of the United Kingdom after the passing of this Act and extending to Ireland, although that provision deals with a matter with respect to which the Irish Parliament have powers to make laws.

(2) Where any Act of the Irish Parliament deals with any matter with respect to which the Irish Parliament have power to make laws which is dealt with by any Act of the Parliament of the United Kingdom passed after the passing of this Act and extending to Ireland, the Act of the Irish Parliament shall be read subject to the Act of the Parliament of the United Kingdom, and so far as it is repugnant to that Act, but no further, shall be void :

Provided that nothing in this section shall affect the power of the Irish Parliament to vary an Imperial tax in accordance with this Act, or any variation so made.

(3) Any order, rule, or regulation made in pursuance of, or having the force of, an Act of Parliament of the United Kingdom

shall be deemed to be a provision of an Act within the meaning of this section.

Transitory

First meeting of Irish Parliament and first election of reduced number of Irish members

42. — (1) The Irish Parliament shall be summoned to meet on the first Tuesday in September nineteen hundred and thirteen, and the first election of members of the Irish House of Commons shall be held at such time before that day as may be fixed by His Majesty by Order in Council made for the purpose of the transitory provisions of this Act.

(2) Upon the first meeting of the Irish Parliament, the members returned by constituencies in Ireland to serve in the Parliament of the United Kingdom and then sitting in that Parliament shall vacate their seats, and writs shall, as soon as conveniently may be, be issued by the Lord Chancellor of Ireland for the purpose of holding an election of members to serve in the Parliament of the United Kingdom for the constituencies mentioned in the Second Part of the First Schedule to this Act.

(3) Subject to the provisions of this Act, all existing election laws relating to the Commons House of Parliament of the United Kingdom and the members thereof shall, so far as applicable, extend to the Irish House of Commons and the members thereof; but those election laws may, except as provided by this Act, be altered by Irish Act.

His Majesty may by Order in Council make such provisions as may appear to him necessary or proper for making any provisions of the election laws applicable to elections of members of the Irish House of Commons.

(4) The Lord Lieutenant shall determine by lot which of the first senators are to retire in the second, fourth, and sixth year, and the term of office of those senators shall be reduced accordingly.

*Temporary provision as to payments into and out of
the Irish Exchequer*

43. — (1) Pending the determination of the Transferred Sum by the Joint Exchequer Board, the Treasury may make such payments on account of that sum into the Irish Exchequer as the Joint Exchequer Board may direct.

(2) The Joint Exchequer Board may authorise the Lord Lieutenant to make such payments from the Irish Exchequer as may be necessary in order to provide for bringing this Act into operation, but no such authority shall be given after the expiration of a period of three months from the first meeting of the Irish Parliament.

Power to make adaptations, &c., by Order in Council

44. — (1) His Majesty may make Orders in Council for the purpose of the transitory provisions of this Act, and may, by any such Order, make or direct to be made such arrangements as seem necessary or proper for setting in motion the Irish Parliament and Government, and also for any other matter for which it seems to His Majesty necessary or proper to make provision for the purpose of bringing this Act into full operation or for giving full effect to the future transfer under or by virtue of this Act of a reserved service; and in particular His Majesty may by any such Order in Council—

- (a) make such adaptations of any enactments so far as they relate to Ireland as may appear to him necessary or proper in order to give effect to the provisions of this Act, and also make any adaptations of any enactments so far as they relate to England or Scotland, as may appear to him necessary or proper as a consequence of any change effected by the provisions of this Act; and.
- (b) make such adaptation of any enactments as appear to him necessary or proper with respect to the execution of the reserved services, and in particular provide for

the exercise or performance of any powers or duties in connexion with those services by any department of the Government of the United Kingdom or officer of that Government where any such powers or duties are, under any existing Act, to be exercised or performed by any department in Ireland which will cease to exist as a department of the Government of the United Kingdom ; and

- (c) make regulations with respect to the relations of the Irish and British Post Offices, and in particular may provide for an apportionment of the capital liabilities of the Post Office between the Irish Exchequer and the Exchequer of the United Kingdom, and for apportioning any receipts and expenses in respect of forcing mails or other foreign postal services (including telegrams and telephones), between the two Post Offices, and for facilities being given in respect of postal services generally by the one Post Office to the other, especially in relation to submarine telegraphs or telegraphic communication with any place out of the United Kingdom ; and
- (d) on any transfer under this Act of the public services in connexion with the administration of the Old Age Pensions Acts, 1908 and 1911, make provision for securing the payment of an old age pension to any person who is entitled to the payment of such a pension at the time of the transfer, while he continues so entitled ; and
- (e) on the transfer under this Act of public services in connexion with Post Office Savings Banks, or Trustee Savings Banks, make provisions for giving a depositor in any transferred Post Office Savings Bank the right to repayment of any sums due to him in respect of his deposits at the time of the transfer, and for giving the trustees of any Trustee Savings Bank in Ireland the

right to close their bank and to require repayment of all sums due to them from the National Debt Commissioners, and for securing to the holder of any annuity or policy of insurance granted before the date of the transfer by a Post Office or Trustee Savings Bank the payment of the annuity or of any sums due under the policy; and

- (f) make provision with respect to the transfer and apportionment of any property, rights, and liabilities in connexion with Irish services; and
- (g) provide, in cases where the same Act deals with reserved matters and with other matters, for specifying the matters dealt with by the Act which are to be treated in accordance with this Act as reserved matters.

Orders in Council to be laid before Parliament

45. — (1) Any Order in Council made for the purpose of the transitory provisions of this Act shall be laid before both Houses of the Parliament of the United Kingdom within forty days next after it is made if Parliament is then sitting, or if not, within forty days after the commencement of the then next ensuing session; and if an address is presented to His Majesty by either of these Houses within the next subsequent forty days praying that any such Order may be annulled, His Majesty may thereupon by Order in Council annul the same, and the Order so annulled shall forthwith become void, but without prejudice to the validity of any proceedings which may in the meantime have been taken under the Order.

(2) Any Order in Council made for the purpose of the transitory provisions of this Act shall, subject to the foregoing provisions of this section, have effect as if enacted in this Act.

Appointed day

46. — The appointed day for the purposes of this Act shall be the day for the first meeting of the Irish Parliament, or such other day

not more than six months earlier or later, as may be fixed by Order of His Majesty in Council either generally or with reference to any particular provision of this Act, and different days may be appointed for different purposes and different provisions of this Act.

Supplemental

Définitions

47. — In this Act, unless the context otherwise requires —

The expression “existing” means existing at the passing of this Act :

The expression “constituency” means a parliamentary constituency, or a county, borough, or university returning a member or members to serve in the Irish House of Commons as the case requires, and the expression “parliamentary constituency” means any county, borough, or university returning a member or members to serve in the Parliament of the United Kingdom :

The expression “parliamentary elector” means a person entitled to be registered as a voter at a parliamentary election :

The expression “parliamentary election” means the election of a member to serve in the Parliament of the United Kingdom :

The expression “election laws” means the laws relating to the election of members to serve in the Parliament of the United Kingdom, other than those relating to the qualification of electors, and includes all the laws respecting the registration of electors, the issue and execution of writs, the creation of polling districts, the taking of the poll, the questioning of elections, corrupt and illegal practices, the oath, qualification and disqualification of members, and the vacating of seats :

The expression “ tax ” includes duties (other^r than duties of postage) and fees (other than fees which are charged in respect of any special Irish service, and the receipts from which are, in the opinion of the Joint Exchequer Board, of a character to be properly treated as appropriations in aid) :

The expression “ Irish Act ” means a law made by the Irish Parliament :

The expression “ salary ” includes remuneration, allowances, and emoluments :

The expression “ pension ” includes superannuation allowance, and in relation to a constable of the Royal Irish Constabulary or Dublin Metropolitan Police includes a pension or gratuity payable to the widow or children of a constable :

The expression “ office ” includes any place, situation, or employment, and the expression “ officer ” shall be construed accordingly :

The expression “ officer ” in relation to the Royal Irish Constabulary includes the Inspector-General, the Deputy-Inspector-General, an Assistant-Inspector-General, the Assistant-Inspector-General-Commandant of the Depôt, the Town Inspector at Belfast, a County Inspector, a surgeon, a storekeeper and barrack-master, the veterinary surgeon, and a district inspector, and in relation to the Dublin Metropolitan Police, includes the Chief Commissioner, Assistant-Commissioner, and Secretary and Accountant :

The expression “ constable ” in relation to the Royal Irish Constabulary includes the head-constable-major, a head-constable, sergeant, acting sergeant, and constable; and in relation to the Dublin Metropolitan Police includes every member of that force not being

of higher rank than chief superintendent, and not being a member of the clerical staff only :

The expression “ Royal Irish Constabulary ” includes the reserve force of that body.

Short title

48. — This Act may be cited as the Irish Government Act, 1912.

TABLE

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.	1
POSITION DU SUJET.	5
CHAPITRE I. — Esquisse de l'histoire de l'Irlande jusqu'au début de la campagne du Home Rule	9
CHAPITRE II. — Des débuts de la campagne du Home Rule au bill de 1912.	41
CHAPITRE III. — Arguments pour et contre le Home Rule.	63
CHAPITRE IV. — Analyse et critique du Home Rule Bill de 1912. Comparaison avec les deux bills gladstoniens.	75
CHAPITRE V. — Situation constitutionnelle de l'Irlande si le Home Rule est voté.	105
CONCLUSION. — A quelles conditions le Home Rule sera possible et efficace.	121
APPENDICE. — Texte du Home Rule Bill de 1912. .	129

IMPRIMERIE BENDERITTER, LE MANS. — 14603

